



I. EXPEDIENTE RDL-017. SENTENCIA C-607/17 (Octubre 3)
 M.P. Carlos Bernal Pulido

1. Norma revisada

"DECRETO-LEY 882 DE 2017

(mayo 26)

Por el cual se adoptan normas sobre la organización y prestación del servicio educativo estatal y el ejercicio de la profesión docente en zonas afectadas por el conflicto armado.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las que le confiere el artículo 2o del Acto Legislativo número 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:

1. CONSIDERACIONES GENERALES.

Que con el fin de cumplir el mandato constitucional previsto en el artículo 22 de la Constitución Política, el cual señala que la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento, el 24 de noviembre de 2016 el Gobierno nacional suscribió con el grupo armado FARC-EP el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (en adelante el Acuerdo Final);

Que la suscripción del Acuerdo Final dio apertura a un proceso amplio e inclusivo de justicia transicional en Colombia, enfocado principalmente en los derechos de las víctimas del conflicto armado y que, como parte esencial de ese proceso, el Gobierno nacional está en la obligación de implementar los puntos del Acuerdo Final; Que con el propósito anterior, el Acto Legislativo número 01 de 2016 confirió al Presidente de la República una habilitación legislativa extraordinaria y excepcional para expedir decretos con fuerza material de ley;

Que la Corte Constitucional, mediante las Sentencias C-699 de 2016, y C-160 y C-174 de 2017, definió los criterios de validez constitucional que deben cumplir los decretos leyes, los cuales son obligatorios, dada su trascendencia e importancia para el Estado Social de Derecho;

Que el contenido de este Decreto-ley tiene una naturaleza instrumental, en el sentido de que tiene por objeto facilitar o asegurar la implementación y desarrollo normativo del punto uno del Acuerdo Final –"Reforma Rural Integral"–, particularmente del punto 1.3.2.2.

2. REQUISITOS FORMALES DE VALIDEZ CONSTITUCIONAL.

Que el presente decreto se expidió dentro del término de los 180 días posteriores a la entrada en vigencia del Acto Legislativo número 01 de 2016, que según el artículo 5 de ese mismo Acto Legislativo es a partir de la refrendación popular, la cual se llevó a cabo por el Congreso de la República mediante decisión política de refrendación el 30 de noviembre de 2017;

Que esta norma está suscrita, en cumplimiento del artículo 115, inciso 3o, de la Constitución Política, por el Presidente de la República y la Ministra de Educación Nacional;

Que el presente Decreto-ley, en virtud de lo previsto en el artículo 169 de la Constitución Política, tiene el título "Por el cual se adoptan normas sobre la organización y prestación del servicio educativo estatal y el ejercicio de la profesión docente en zonas afectadas por el conflicto", el cual corresponde precisamente a su contenido;

Que como parte de los requisitos formales trazados por la jurisprudencia constitucional, el presente Decreto-ley cuenta con una motivación adecuada y suficiente, en el siguiente sentido:

3. REQUISITOS MATERIALES DE VALIDEZ CONSTITUCIONAL.

3.1 Conexidad objetiva:

Que en cumplimiento del requisito de conexidad objetiva, el presente Decreto-ley tiene: (i) un vínculo cierto y verificable entre su materia y articulado, y el contenido del Acuerdo Final; (ii) sirve para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del punto 1.3.2.2 del Acuerdo Final y (iii) no regula aspectos diferentes ni rebasa el ámbito de aquellos asuntos imprescindibles para el proceso de implementación de dicho punto, tal y como se demuestra a continuación.

El punto uno del Acuerdo Final contiene, entre otros temas, el pacto sobre "Reforma Rural Integral", mediante el cual se busca contribuir a la transformación estructural del campo, cerrando las brechas entre el campo y la ciudad, y creando condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural.

Dentro del punto uno del Acuerdo Final, el punto 1.3.2.2 establece que "con el propósito de brindar atención integral a la primera infancia, garantizar la cobertura, la calidad y la pertinencia de la educación y erradicar el analfabetismo en las áreas rurales, así como promover la permanencia productiva de los y las jóvenes en el campo, y acercar las instituciones académicas regionales a la construcción del desarrollo rural, el Gobierno nacional creará e implementará el Plan Especial de Educación Rural".

Ese mismo punto prevé que para el desarrollo del Plan Especial de Educación Rural, se tendrán en cuenta una serie de criterios, entre los cuales se encuentran:

1. "La construcción, reconstrucción, mejoramiento y adecuación de la infraestructura educativa **rural, incluyendo la disponibilidad y permanencia de personal docente calificado**" (negrilla fuera del texto original).
2. "**Promover la ampliación de oferta y la capacitación** técnica, tecnológica y **universitaria en áreas relacionadas con el desarrollo rural**" (negrilla fuera del texto original).

Ahora bien, con la suscripción del Acuerdo Final, se han venido priorizando municipios para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, los cuales, conforme lo indica el punto 1.2.5 del Acuerdo Final, serán el mecanismo de ejecución en las zonas priorizadas de los diferentes planes nacionales que se deriven de este;

Que los puntos del Acuerdo Final señalados en precedencia –como se demostrará más ampliamente en los apartados referentes a la conexidad estricta y la conexidad suficiente–, son la base de las disposiciones que dicta el presente Decreto-ley, por cuanto este tiene por objeto adelantar por una única vez un concurso especial de méritos para la provisión de vacancias definitivas pertenecientes a la planta de cargos docentes precisadas mediante reglamentación que expida el Ministerio de Educación Nacional de conformidad con los Planes de Desarrollo Territorial (PDET);

Que mediante la provisión de las vacancias definitivas anotadas en precedencia, el Gobierno nacional busca garantizar la disponibilidad y permanencia de personal docente calificado en el sector rural y promover en estas zonas la capacitación universitaria, pues, para el ingreso a la carrera docente, el personal que se incorpore a la planta deberá acreditar los requisitos de formación establecidos en el Decreto-ley 1278 de 2002 "Por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente";

Que existe un vínculo cierto y verificable entre el contenido del Acuerdo Final y la materia del presente Decreto-ley, pues este se circunscribe a expedir las disposiciones necesarias para la implementación del Plan Especial de Educación Rural y solo regula asuntos que son imprescindibles para facilitar y asegurar la implementación del punto 1.3.2.2 del Acuerdo Final.

3.2 Conexidad estricta:

Que en cumplimiento del requisito de conexidad estricta o juicio de finalidad, el presente Decreto-ley responde en forma precisa a un aspecto definido y concreto del Acuerdo Final. A continuación se identifica el contenido preciso del Acuerdo que es objeto de implementación y se demuestra que este Decreto-ley está vinculado con el punto 1.3.2.2 del Acuerdo Final.

Como se indicó en precedencia, este decreto tiene por objeto adelantar por una única vez un concurso especial de méritos para la provisión de vacancias definitivas pertenecientes a la planta de cargos docentes para las zonas afectadas por el conflicto armado, precisadas mediante reglamentación que expida el Ministerio de Educación Nacional de conformidad con los Planes de Desarrollo Territorial (PDET).

Mediante este concurso, se pretende dar cumplimiento a dos de los criterios definidos en el punto 1.3.2.2 para la formulación y desarrollo del Plan Nacional de Educación Rural: (i) garantizar la disponibilidad y permanencia de personal docente calificado en el sector rural y (ii) promover en estas zonas la capacitación universitaria en el área de la educación, a través de la exigencia de que el personal incorporado deba acreditar los requisitos establecidos en el Decreto-ley 1278 de 2002, "Por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente", incluido el de formación profesional, para ingresar a la carrera docente.

Para el efecto, los artículos primero, segundo y sexto disponen, justamente, el carácter especial del concurso, su estrecha relación con la necesidad de articular el Plan Nacional de Educación Rural con la implementación de los Planes de Desarrollo Territorial (PDET) y la destinación exclusiva de los cargos a los municipios priorizados para la ejecución de los PDET. En este sentido, con el artículo sexto se busca salvaguardar que los educadores de que trata el presente Decreto-ley ocupen los cargos que fueron previstos mediante el concurso especial.

El artículo tercero define los requisitos especiales de formación y experiencia que se deben acreditar para participar en el concurso y, en este sentido, es un desarrollo necesario e indispensable de los artículos indicados anteriormente.

El artículo cuarto da cumplimiento al segundo criterio aludido anteriormente para la formulación y desarrollo del Plan Nacional de Educación Rural –promover la capacitación universitaria–, por cuanto prevé que quien supere el concurso de méritos de carácter especial y posteriormente la evaluación del período de prueba tendrá derecho a inscribirse en el Escalafón Docente, siempre y cuando cumpla con los requisitos de experiencia y formación requeridos para ello.

El artículo quinto es un instrumento de técnica legislativa que permite evitar lagunas normativas, mediante la remisión a las disposiciones del Decreto-ley 1278 de 2002, en las materias no reguladas en el presente decreto. De este modo, el presente Decreto-ley responde en forma precisa al punto 1.3.2.2 del Acuerdo Final.

3.3 Conexidad suficiente:

Que las materias objeto de regulación en el presente Decreto-ley tienen un grado de estrecha proximidad con el punto 1.3.2.2 del Acuerdo Final, de manera que las mismas son desarrollos propios del Acuerdo y existe una relación entre cada artículo y el Acuerdo que no es incidental ni indirecta.

En efecto, el artículo primero dispone un concurso especial de docentes, que se llevará a cabo por una sola vez, para proveer las vacancias definitivas pertenecientes a la planta de cargos docentes en las zonas definidas por el Ministerio de Educación Nacional, de conformidad con los municipios priorizados para la implementación de los Planes de Desarrollo Territorial (PDET). Esta norma tiene una conexidad suficiente con el punto 1.3.2.2 del Acuerdo Final, pues tiene por objeto garantizar la provisión de docentes exclusivamente en aquellos municipios en los que existen dificultades para llenar dichas vacantes.

Esta dificultad ha estado históricamente vinculada con el conflicto armado, pues la violencia ha impedido que los docentes que son nombrados en estas zonas quieran permanecer en ellas. Además, en estos lugares, los actores armados han impuesto reglas informales, relacionadas con quienes pueden ejercer la actividad docente. Como se demostrará más ampliamente en el acápite de necesidad estricta, todo esto ha repercutido negativamente en el crecimiento de la planta docente en estas zonas y ha generado que la brecha entre el campo y la ciudad, respecto de la regularidad en las clases y la permanencia y disponibilidad de personal docente calificado, sea cada vez mayor.

Para superar esta situación, reconocida en el punto uno del Acuerdo Final, el artículo primero del presente decreto dispone un concurso especial de docentes por una sola vez para garantizar, precisamente, la permanencia y disponibilidad de personal docente calificado en los municipios priorizados para la implementación de los Planes de Desarrollo Territorial (PDET). Para el efecto, y atendiendo la jurisprudencia constitucional respecto de las características especiales del concurso docente, señala que el concurso será convocado por la Comisión Nacional del Servicio Civil. Así mismo, fija las etapas y recalca que la provisión de vacantes mediante este concurso solo podrá hacerse en los municipios en los que exista falta de oferta de docentes profesionales, que estén priorizados para la ejecución de los PDET.

En este contexto, el artículo segundo aclara, por ser necesario, que la ubicación de la planta de cargos provistos mediante el concurso especial estará comprendida en la planta de cargos docentes y directivos docentes de las entidades territoriales certificadas. Es claro que este personal debe estar vinculado en la respectiva entidad territorial certificada en educación, por ser esta la responsable de la educación preescolar, básica y media al interior de su jurisdicción, la cual debe ser garantizada, en principio, a través del Sistema Educativo Oficial, en los términos previstos en el artículo 27 de la Ley 715 de 2001. De ahí la necesidad de que la entidad territorial certificada necesariamente deba contar dentro de su respectiva planta de personal con los educadores oficiales suficientes para cumplir con este mandato legal.

Igualmente, para asegurar una ejecución razonable y eficiente de los recursos, este artículo dispone que la definición de la planta de cargos tendrá como base la distribución eficiente de las plantas de cargos docentes y directivos docentes existentes en la respectiva entidad territorial certificada, y su ampliación estará sujeta a la sustitución de la matrícula contratada, siempre y cuando no supere los costos de dicha contratación.

El artículo tercero fija los requisitos mínimos de formación para participar en el concurso especial. Al respecto, es preciso tener en cuenta que, dadas las condiciones sociales, políticas, económicas y geográficas de las zonas en las cuales se aplicará esta medida, resulta necesario establecer la posibilidad de que bachilleres, cualquiera sea su modalidad de formación, puedan acceder al concurso. Esta excepción, respecto de los requisitos de formación, ya se aplica en la actualidad en territorios donde no existe suficiente oferta docente, precisamente por las condiciones anotadas anteriormente. Así, por ejemplo, el artículo 2.3.3.5.4.2.8 del Decreto número 1075 de 2015, "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación", establece: "De conformidad con lo previsto en los artículos 62, 115 y 116 de la Ley 115 de 1994 y en las normas especiales vigentes que rigen la vinculación de etnoeducadores, para el nombramiento de docentes indígenas y de directivos docentes indígenas, con el fin de prestar sus servicios en sus respectivas comunidades, podrá excepcionarse del requisito del título de licenciado o de normalista y del concurso".

Esta situación demuestra que la población de algunas regiones del país requiere de estrategias y políticas públicas diferenciadas, entre ellas las relacionadas con la formación y vinculación de docentes, con el fin de cerrar las brechas existentes entre zonas urbanas y rurales en materia de cobertura educativa.

Al respecto, corresponde tener en cuenta que el cumplimiento del requisito de que trata el artículo 68 de la Constitución, a cuyo tenor “La enseñanza estará a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica”, se garantiza con la exigencia en las pruebas y con la obtención de los mejores resultados en el concurso, y no con las condiciones de partida, como lo son los títulos académicos para participar en el mismo.

Por todas las razones expuestas, el artículo tercero no constituye una modificación de los requisitos de formación de ingreso al sistema especial de carrera docente y, segundo, solo es una medida temporal y extraordinaria para los municipios con déficit en la planta docente, priorizados para la implementación de los PDET, que tiene en cuenta las condiciones particulares de estas zonas.

Como ya se indicó, el artículo cuarto del presente decreto busca dar cumplimiento a uno de los criterios para la formulación y ejecución del Plan Nacional de Educación Rural, cual es promover la capacitación universitaria en las áreas rurales. En consonancia con el artículo 68 Superior, en él se aclara que quien supere el concurso de méritos de carácter especial y posteriormente la evaluación del período de prueba tendrá derecho a inscribirse en el Escalafón Docente, siempre y cuando cumpla con los requisitos de formación y experiencia que exige el Estatuto de Profesionalización Docente.

Esta norma constituye un Estímulo para que las personas que superen el concurso especial se formen en educación e ingresen al Escalafón Docente con todas las prerrogativas que esto supone.

Por todo lo anterior, el presente Decreto-ley tiene una conexidad próxima y estrecha al punto 1.3.2.2 del Acuerdo Final.

4. NECESIDAD ESTRICTA.

Que el presente Decreto-ley regula materias para las cuales ni el trámite legislativo ordinario ni el procedimiento legislativo especial previsto en el artículo 1o del Acto Legislativo número 01 de 2016 son idóneos, pues la regulación que aquí se adopta tiene un carácter urgente e imperioso y, por tanto, no es objetivamente posible su tramitación a través de los canales deliberativos ordinario o de Fast Track.

Lo anterior, comoquiera que las medidas que se adoptan en el presente decreto son urgentes, por cuanto es necesario que la brecha entre la educación rural y urbana no aumente, específicamente en los municipios priorizados, y que los índices de cobertura y permanencia educativa en las zonas campesinas del país arrojen crecimiento, como sucederá al permitir la provisión de cargos mediante concurso especial, adelantado por la autoridad competente. Como ya se explicó, este concurso se estructurará mediante etapas claramente definidas y con la fijación de requisitos especiales por una sola vez, lo cual conllevará a la implementación del Plan Especial de Educación Rural, y garantizará el acceso y permanencia de los niños, niñas y jóvenes ubicados en las zonas afectadas por el conflicto.

Los concursos de méritos desarrollados por la Comisión Nacional del Servicio Civil en el período comprendido entre los años 2009 y 2015, con base en la normativa vigente para todo el territorial nacional, solo han permitido vincular a un total de 2.436 docentes en las zonas históricamente afectadas por el conflicto armado. Esto significa que –de acuerdo con información del Ministerio de Educación– la planta docente en propiedad que se rige por el Decreto-ley 1278 de 2002 ha tenido un incremento promedio del 10% en dichas zonas, cifra que es inferior al crecimiento de esta planta tanto a nivel nacional como en otras zonas rurales, en las cuales, para el mismo periodo, la planta docente tuvo un crecimiento acumulado promedio del 65%.

Lo anterior evidencia una disminución real del número de docentes de carrera que prestan el servicio educativo en las zonas afectadas por el conflicto, lo que ha conllevado a que el servicio esté a cargo de docentes que no son de carrera, y que aunque cuentan con la experiencia requerida, no acreditan la formación académica exigida.

Esta situación implica que en las mencionadas zonas se presenten deficiencias en la provisión de la planta del personal docente distribuida entre los respectivos establecimiento educativos, lo cual impacta directamente en la prestación del servicio educativo recibido por los niños, niñas y adolescentes matriculados en los referidos establecimientos.

De este modo, en algunas zonas del país afectadas por el conflicto existe una necesidad urgente e imperiosa de implementar este concurso público de docentes, que se ha manifestado, entre otras cosas, en una crisis social y política, pues los medios disponibles actualmente no permiten una vinculación efectiva y pronta de personal a la planta docente y que por lo tanto se corre el riesgo de ver interrumpida la prestación del servicio educativo.

En razón de lo anterior, con el concurso especial de docentes que se propone para proveer las vacancias definitivas pertenecientes a la planta de cargos docentes en los municipios priorizados para la implementación de los Planes de Desarrollo Territorial (PDET), se calcula que aproximadamente se viabilizarán 1.840 empleos docentes, con el fin de sustituir la contratación de la prestación del servicio educativo estatal, beneficiando directamente a un estimado de 49.765 niños de dichas zonas, garantizándosele de esta manera su derecho fundamental a la educación.

De otro lado, es pertinente tener en cuenta que, tal como la Corte Constitucional lo ha expuesto, el inciso 2o del artículo 13 de la Constitución Política establece el deber de promoción que tiene a su cargo el Estado colombiano con el fin de garantizar la igualdad material. Esta norma lo faculta para implementar estrategias y políticas públicas diferenciadas a favor de poblaciones que tradicionalmente se han encontrado en un estado de debilidad manifiesta, siempre y cuando se traten de estrategias y/o políticas que sean necesarias, adecuadas y proporcionales.

Así mismo, dada la falta de personal docente en las zonas afectadas por el conflicto armado, el Estado ha tenido que recurrir a la contratación de la prestación del servicio educativo, generando el siguiente impacto: (i) Los trámites de contratación, a través de licitación pública, afectan negativamente el normal desarrollo del calendario académico; ii) El

personal vinculado por los operadores de los contratos, por lo general, no reúne los requisitos vigentes para el ejercicio de la docencia; (iii) Los pocos cargos docentes que han podido ser viabilizados para estas zonas no han podido ser provistos mediante el concurso nacional de méritos, toda vez que en su gran mayoría son declarados desiertos o no son de interés para los aspirantes que quedan en listas; y (iv) Esta forma de prestar el servicio educativo estatal genera movimientos sociales de protesta, agravando la situación del orden social en las zonas.

Por lo anterior, es necesario: (i) sustituir con urgencia la contratación del servicio educativo estatal por su prestación con plantas de cargos; y (ii) Implementar un sistema temporal que permita proveer los cargos con personal de la zona y fijar un periodo de tiempo para que el personal seleccionado cumpla los requisitos del escalafón nacional.

En razón de lo anterior, solo la expedición del presente Decreto-ley permite alcanzar estos objetivos, antes de finalizar el presente año, toda vez que la modificación de la planta de cargos y su provisión debe hacerse antes de la entrada en vigencia de la ley de garantías y el derecho a la educación de los niños, niñas y jóvenes de estas zonas debe ser garantizado a partir de enero de 2018.

Por todo lo anterior, ni el Procedimiento Legislativo Especial Para la Paz ni el Procedimiento Legislativo Ordinario permiten atender la urgencia de establecer las normas que se requieren para formular e implementar un concurso especial docente y así dar inicio a todo el proceso que permita materializar el Acuerdo Final, a través de una medida temporal y extraordinaria para los municipios con déficit en la planta docente;

Que el presente Decreto-ley no se encuentra sometido a la reserva estricta de ley de que trata el artículo 125 de la Constitución, pues no pretende modificar los requisitos para acceder a la carrera administrativa, sino para ingresar al concurso especial, puesto que pasados los tres años a partir del nombramiento, para ingresar al escalafón, los docentes que superen el concurso especial tendrán que acreditar los requisitos establecidos en el Decreto número 1278 de 2002, so pena de ser desvinculados del cargo;

Que el Plan Nacional de Educación Rural de que trata el punto 1.3.2.2 del Acuerdo Final se encuentra incluido en el punto uno de este, el cual, en concordancia con el punto 6.1.10, está previsto en el calendario de normativa que corresponde implementar en los primeros 12 meses tras la firma del Acuerdo;

Que la presente regulación no versa sobre asuntos expresamente excluidos por el Acto Legislativo número 01 de 2016, es decir, actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes códigos, leyes que requieren mayoría calificada o absoluta para su aprobación, decreto de impuestos, o temas de reserva legal;

Que en mérito de lo expuesto,

DECRETA:

ARTÍCULO 1o. CONCURSO ESPECIAL DE MÉRITOS PARA LA PROVISIÓN DE EDUCADORES EN ZONAS AFECTADAS POR EL CONFLICTO. La provisión de vacancias definitivas pertenecientes a la planta de cargos definida en el artículo 2o del presente Decreto-ley, para las zonas afectadas por el conflicto armado precisadas mediante reglamentación que expida el Ministerio de Educación Nacional de conformidad con los Planes de Desarrollo Territorial (PDET), se hará mediante un concurso de méritos de carácter especial convocado por la Comisión Nacional del Servicio Civil, el cual será reglamentado por el Gobierno nacional dentro de los dos (2) meses siguientes a la promulgación de la presente norma.

Este concurso especial de méritos tendrá las siguientes etapas:

1. Convocatoria. En ella se establecerán las fases del concurso, los requisitos generales, los empleos convocados, los medios de divulgación y el cronograma del concurso.
2. Inscripciones.
3. Aplicación de la prueba de conocimientos específicos y pedagógicos, la cual tiene carácter eliminatorio, y de la prueba psicotécnica.
4. Publicación de resultados de las pruebas y reclamaciones.
5. Recepción de documentos, verificación de requisitos, publicación y reclamaciones.
6. Aplicación de la prueba de valoración de antecedentes, publicación y reclamaciones.
7. Publicación de resultados consolidados y aclaraciones.
8. Elaboración del listado de elegibles.
9. Nombramiento en periodo de prueba y evaluación del mismo.

PARÁGRAFO 1o. El Ministerio de Educación Nacional definirá las zonas en las cuales se adelantará el concurso de méritos de carácter especial de que trata el presente artículo, con base en la priorización de municipios que realice el Gobierno nacional para implementar los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Para la definición de las zonas, el Ministerio de Educación deberá limitarse exclusivamente a aquellos municipios en los que existan dificultades para la provisión de planta en razón a la falta de oferta de docentes profesionales.

PARÁGRAFO 2o. El Gobierno nacional establecerá los requisitos especiales que se tendrán en cuenta en el desarrollo de las etapas, relacionados con la acreditación de la experiencia docente adquirida en las regiones de conflicto armado, el domicilio de los aspirantes y la declaración de víctima otorgada por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

PARÁGRAFO 3o. El presente concurso de carácter especial solo podrá convocarse por una única vez, en las zonas definidas en el parágrafo 1o del presente artículo.

ARTÍCULO 2o. ORGANIZACIÓN DE LAS PLANTAS DE CARGOS PARA ZONAS AFECTADAS POR EL CONFLICTO. Dentro de la planta de cargos docentes y directivos docentes de las entidades territoriales certificadas, previa viabilidad técnica y financiera del Ministerio de Educación y análisis del comportamiento histórico de la matrícula, se definirá una planta de cargos destinada exclusivamente a la prestación del servicio educativo en instituciones educativas ubicadas en las zonas afectadas por el conflicto armado que se definan de conformidad con el parágrafo 1o del artículo anterior.

La definición de la planta de cargos tendrá como base la distribución eficiente de las plantas de cargos docentes y directivos docentes existentes en la respectiva entidad territorial certificada, y su ampliación estará sujeta a la sustitución de la matrícula contratada, siempre y cuando no supere los costos de dicha contratación.

ARTÍCULO 3o. REQUISITOS ESPECIALES. Para participar en el concurso especial de que trata el presente Decreto-ley, se requiere acreditar alguno de los siguientes títulos académicos:

1. Bachiller, cualquiera sea su modalidad de formación.
2. Técnico profesional o laboral en educación.
3. Tecnólogo en educación.
4. Normalista Superior, expedido por una de las escuelas normales superiores reestructuradas, expresamente autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional.
5. Licenciado en educación u otro título del nivel profesional universitario expedido por una institución de educación superior, de conformidad con la afinidad de los títulos para el ejercicio de la docencia que establezca el Ministerio de Educación Nacional.

Para el cargo de director rural o coordinador, se deberá acreditar como mínimo el título de normalista superior y experiencia mínima en el ejercicio de la función docente de tres (3) años. Para el cargo de rector se deberá acreditar título de licenciado en educación u otro título del nivel profesional universitario una experiencia mínima de cuatro (4) años en el ejercicio de la función docente de conformidad con la afinidad de los títulos para el ejercicio de la docencia que establezca el Ministerio de Educación Nacional.

En el proceso de concurso docente la autoridad competente valorará la experiencia comunitaria y el arraigo territorial del candidato en el proceso de evaluación.

ARTÍCULO 4o. INSCRIPCIÓN A LA CARRERA DOCENTE. Quien supere el concurso de méritos de carácter especial será vinculado al servicio educativo estatal, y solo una vez sea aprobada la evaluación del período de prueba, tendrá derecho a inscribirse en el Escalafón Docente de que trata el Decreto-ley 1278 de 2002, siempre y cuando cumpla con los requisitos establecidos en el artículo 21 de la citada normativa para cada uno de los grados.

Cumplidos los requisitos, el nominador ordenará la inscripción en el Escalafón Docente que garantice el ingreso a la carrera docente y el goce de sus derechos, para lo cual dispondrá la inscripción en el registro público de carrera docente de conformidad con las instrucciones que sobre este punto establezca la Comisión Nacional del Servicio Civil.

PARÁGRAFO. La inscripción en el Escalafón Docente se debe realizar en un plazo no mayor de tres (3) años contados a partir de la posesión en periodo de prueba. Transcurrido dicho plazo sin que el educador haya acreditado los requisitos establecidos en la normativa vigente para lograr su inscripción en el escalafón, la entidad territorial certificada expedirá el acto administrativo negando la inscripción. Frente a este acto proceden los recursos de ley.

Una vez en firme este acto administrativo, la autoridad nominadora desvinculará al educador del servicio educativo por no acreditar los requisitos para desempeñar el empleo.

ARTÍCULO 5o. REMISIÓN NORMATIVA. Los docentes y directivos docentes vinculados a las plantas de cargos destinada exclusivamente a la prestación del servicio educativo en instituciones educativas ubicadas en las zonas afectadas por el conflicto armado precisadas mediante reglamentación por parte del Ministerio de Educación Nacional, se regirán por las normas establecidas en el presente Decreto-ley y, en lo no regulado, por las disposiciones del Decreto-ley 1278 de 2002.

ARTÍCULO 6o. DISPOSICIÓN ESPECIAL. Los educadores de que trata el presente Decreto-ley solo podrán ocupar cargos del sistema especial de carrera docente en otros lugares del país, previa aprobación de un nuevo concurso convocado por la Comisión Nacional del Servicio Civil.

ARTÍCULO 7o. VIGENCIA. Este Decreto-ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Publíquese y cúmplase..."

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** el Decreto Ley 882 de 26 de mayo de 2017, "*por el cual se adoptan normas sobre la organización y prestación del servicio educativo estatal y el ejercicio de la profesión docente en zonas afectadas por el conflicto armado*", así como las disposiciones que lo integran por las razones expuestas en la parte motiva.

3. Síntesis de la providencia

La Sala Plena de la Corte Constitucional, luego de realizar una descripción analítica de la norma objeto de control, precisó el contenido y el alcance de los requisitos, formales y de competencia, para la expedición de los Decretos Leyes, en ejercicio de las facultades dispuestas por el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016. Con fundamento en estos examinó si el Decreto Ley satisfacía dichas condiciones. Finalmente, analizó el contenido material del articulado, para efectos de determinar si se encontraba conforme con la Constitución Política.

Con relación al cumplimiento de los requisitos formales para la expedición del Decreto Ley 882 de 2017, la Corte Constitucional constató los siguientes aspectos: (i) el Decreto Ley fue expedido por el órgano competente, en la medida en que fue expedido por el Presidente de la República y la Ministra de Educación. (ii) El título del Decreto Ley satisfizo el requisito dispuesto por el artículo 169 de la Constitución Política. (iii) Para la expedición del Decreto Ley, el Gobierno Nacional invocó la disposición que le atribuyó competencia (artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016), lo que satisfizo la exigencia jurisprudencial relativa a la exhortación de la facultad que se ejercía. (iv) En virtud de la descripción analítica hecha por la Corte del contenido del Decreto Ley objeto de control, constató la satisfacción de la exigencia de motivación para su expedición.

Con relación al cumplimiento de los requisitos de competencia para la expedición del Decreto Ley 882 de 2017, la Corte Constitucional constató los siguientes aspectos: (i) El Decreto Ley se expidió dentro del término constitucionalmente otorgado al órgano competente, esto es, el 26 de mayo de 2016, unos días antes de que finalizar el término de habilitación de 180 días, posteriores a la entrada en vigencia del Acto Legislativo 1 de 2016. (ii) El Decreto Ley no reguló ninguna de las materias proscritas en el inciso segundo del artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2017, como tampoco "*asuntos sujetos a reserva de ley que no estén mencionados en el artículo 150-10 de la Carta Política*" (sentencia C-699 de 2016). La materia era propia de una ley ordinaria, en la medida en que tenía por objeto regular un sistema especial de carrera docente para las zonas afectadas por el conflicto armado. (iii) Se acreditó la conexidad objetiva, estricta y suficiente del Decreto Ley con el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, pues aquel pretendía facilitar y asegurar la implementación del numeral 1.3.2.2 de este, al garantizar una mayor cobertura del servicio de educación en las zonas afectadas por el conflicto armado, con docentes y directivos docentes calificados de planta, en un término de implementación de 3 años. (iv) Finalmente, para la Corte, la exigencia de necesidad estricta, para el ejercicio de las facultades de que trata el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016, se satisfizo, en consideración a la insuficiencia de la potestad reglamentaria, la necesidad urgente de la implementación de la medida, el carácter técnico y no necesariamente deliberativo del tema, así como la no irrazonabilidad del procedimiento elegido, en el sentido de que no resultaba irrazonable la elección de las "Facultades Presidenciales para la Paz" y no del "Procedimiento Legislativo Especial para la Paz".

Con relación al análisis del contenido material del articulado del Decreto Ley 882 de 2017, en primer lugar, precisó que no era exigible el agotamiento del procedimiento de consulta previa con las comunidades indígenas, negras, afrocolombianas, raizales o palenqueras, dado que la normativa no desplegaba ningún efecto concreto, específico y diferenciable para estos grupos, de aquellos que pudiera surtir en relación con la población colombiana en general. Igualmente, consideró que las disposiciones del Decreto Ley objeto de control no podían tener como destinatarias a estas comunidades, en atención a la jurisprudencia constitucional (sentencias C-208 de 2007, T-907 de 2011 y C-666 de 2016).

En segundo lugar, la Corte Constitucional constató que dos conjuntos de disposiciones constitucionales eran referentes indiscutibles para ejercer el control material respecto del Decreto Ley 882 de 2017: de un lado, lo dispuesto por los artículos 67 y 68; del otro, lo prescrito por los

artículos 125 y 130. Con fundamento en ellas, diferenció el análisis de las disposiciones, según su agrupación temática:

(i) En cuanto a las reglas del concurso especial de méritos para la provisión de cargos docentes y directivos docentes en las zonas afectadas por el conflicto armado (artículos 1 –a excepción de sus párrafos 2º y 3º-, 2 y 5), la Corte consideró que tales disposiciones debían declararse exequibles, con fundamento en las siguientes razones: (i.i) la Comisión Nacional del Servicio Civil era el órgano competente para convocar el concurso especial de méritos que de aquel se derivaba, en los términos del artículo 130 de la Constitución y la jurisprudencia constitucional (sentencias C-1230 de 2005 y C-175 de 2006). (i.ii) La habilitación reglamentaria que contempló el Decreto Ley no desbordó la competencia extraordinaria del Gobierno, al tener en cuenta que ella era propia de dicho órgano, en los términos del artículo 189.11 de la Constitución y tal atribución, en términos análogos, se contempló, de manera general, en el artículo 5.7 de la Ley 715 de 2001. (i.iii) La definición de las etapas del concurso de méritos correspondía a un desarrollo específico y necesario para la operatividad del sistema especial de carrera que creó la norma y, *prima facie*, no se consideró que contradijera disposición constitucional alguna. (i.iv) Con relación a la creación de una planta de cargos específica, destinada exclusivamente a la prestación del servicio educativo en instituciones educativas ubicadas en las zonas afectadas por el conflicto armado, y dentro de la planta de cargos docentes y de directivos docentes de las entidades territoriales certificadas, se consideró que era una condición necesaria para garantizar el carácter específico del concurso que, *per se*, no era contraria a las garantías constitucionales, en particular a la del mérito. (i.v) En cuanto a la remisión normativa que contempló el Decreto, a las disposiciones del Decreto Ley 1278 de 2002, no podía considerarse irrazonable o desproporcionada, pues se hizo a la normativa general que regulaba el concurso de méritos docente.

(ii) En cuanto a los requisitos excepcionales de participación para los aspirantes (artículo 3 y párrafo 2º del artículo 1), consideró la Corte que el análisis debía hacerse en un contexto de justicia transicional. Ello supuso tener en cuenta que cuando la exequibilidad de una medida dependía del resultado de una ponderación entre los principios constitucionales en que ella se fundamentaba, por una parte, y los principios constitucionales que ella limitaba, por otra, el principio constitucional y derecho fundamental a la paz sumaba su peso a aquellos. Por efecto de esta adición, en un contexto de justicia transicional se consideraron exequibles las medidas que tales disposiciones contenían, pues de ordinario –es decir, sin el efecto del principio y derecho a la paz-, hubiesen debido declararse inexecutable. Desde luego, dado que los propósitos transicionales son temporales, debía entenderse que así también lo era la naturaleza del efecto del principio y derecho a la paz en la ponderación. Por tanto, dado que el Decreto Ley contempló múltiples previsiones para que tales medidas transicionales se ajustaran al *estándar ordinario de constitucionalidad* –es decir, al que resultaba de la ponderación entre principios sin incluir el principio y derecho a la paz– tantas más razones se consideraron para considerarlas exequibles.

(iii) Con relación al carácter excepcional o único del concurso, el procedimiento especial de inscripción en el escalafón docente y la regla de permanencia en el sistema especial de carrera docente para las zonas afectadas por el conflicto armado (párrafo 3º del artículo 1 y artículos 4 y 6), para la Corte, dado que este conjunto de disposiciones consagraron mecanismos idóneos, tendientes a reducir los efectos de la inconstitucionalidad de otras disposiciones del Decreto Ley y lograr su ajuste en el tiempo, al *estándar ordinario de constitucionalidad*, se consideraron restricciones razonables, en aras de lograr los fines de la justicia transicional. Por tanto, dada la contribución de las disposiciones a los fines de la justicia transicional, consideró la Corte, debían ser declaradas exequibles.

4. Aclaraciones de voto

Los magistrados **Alejandro Linares Cantillo, Diana Fajardo Rivera, Antonio José Lizarazo Ocampo y Alberto Rojas Ríos**, aclaran voto por las argumentaciones relacionadas con el juicio de necesidad estricta.

El Magistrado **Alberto Rojas Ríos** aclaró su voto en relación con el criterio de “necesidad estricta” asumido por la Corte en la Sentencia de la referencia, por cuanto constituye una indebida aplicación analógica de los parámetros de constitucionalidad propios de los decretos legislativos (Artículos 213 a 215 Superiores).

Las facultades excepcionales de carácter legislativo con que cuenta el Presidente de la República bajo estados de excepción, se justifican en la urgencia de adoptar medidas que permitan conjurar una grave amenaza que se cierne sobre la institucionalidad. El fundamento constitucional de aquellas atribuciones se halla en la constatación de la tardanza que caracteriza al trámite legislativo ordinario y en la necesidad de actuar con celeridad frente a un peligro inminente que amenaza al Estado y la sociedad.

La concesión de facultades extraordinarias al Jefe de Estado para expedir normas con rango de ley, sea mediante una norma habilitante de rango constitucional o legal, no guarda relación alguna con situaciones de excepcionalidad. En estos contextos, la urgencia no es un factor determinante, como tampoco lo es, el examen sobre la idoneidad del trámite legislativo ordinario. Se trata, simplemente, de facultar temporal y materialmente al Presidente de la República para que expida una normatividad que permita alcanzar, en el corto plazo, un propósito constitucionalmente válido, como lo es la implementación de un proceso de paz.

El principio de separación de poderes se encuentra salvaguardado por cuanto la norma habilitante (artículo 2º del A.L. 01 de 2016) restringe las competencias del Presidente de la República, en el sentido de no permitirle expedir actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, códigos, impuestos, o leyes que necesiten mayorías calificada o absoluta.

Acoger la tesis según la cual el Presidente de la República sólo se encuentra habilitado para expedir decretos con fuerza de ley para asegurar el cumplimiento del Acuerdo Final cuando se logre demostrar la falta de idoneidad del trámite legislativo ordinario o del Especial para la Paz, es una interpretación que termina por vaciar de contenido el texto de la norma constitucional habilitante. En la práctica, el juez constitucional siempre podrá argumentar que el Congreso de la República podía actuar con la celeridad necesaria para regular algún aspecto del acuerdo de paz.

El juicio de necesidad estricta, antes que un examen sobre la urgencia e imperiosidad de la adopción del decreto con fuerza de ley, apunta a establecer si la medida resultaba indispensable para implementar algunos contenidos del Acuerdo Final, juicio de valor que corresponde al Presidente de la República.

Por su parte la magistrada **Gloria Stella Ortiz Delgado**, se reservó una aclaración de voto.

II. EXPEDIENTE RDL-020. SENTENCIA C-608/17 (Octubre 3)
M.P. Carlos Bernal Pulido

1. Norma revisada

"DECRETO LEY 885 DE 2017
(mayo 26)

"Por medio del cual se modifica la Ley 434 de 1998 y se crea el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia"

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 2º del Acto Legislativo número 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 la Honorable Corte Constitucional mediante sentencias C- 699 de 2016, C- 160 de 2017 y C- 174 de 2017 definió los criterios de validez constitucional que deben cumplir los decretos con fuerza de ley expedidos 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 el Gobierno Nacional es consciente de la obligatoriedad y trascendencia de estos criterios y su importancia en un Estado Social de Derecho;

Consideraciones generales

Que con el fin de cumplir con el mandato constitucional del artículo 22 de la Constitución Política, según el cual la paz es un derecho y deber de obligatorio cumplimiento y en la búsqueda de una paz estable y duradera y la terminación definitiva del conflicto armado, el 24 de noviembre de 2016, el Gobierno Nacional suscribió 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 (en adelante Acuerdo Final).

Que el día 30 de noviembre de 2016, el Congreso de la República adoptó la decisión política de refrendar el Acuerdo Final.

Que con base en la suscripción del Acuerdo Final se dio apertura a un proceso amplio e inclusivo de justicia transicional en Colombia, enfocado principalmente en los derechos de las víctimas del conflicto armado y que como parte esencial de ese proceso el Gobierno Nacional está en la obligación de implementar los puntos del Acuerdo Final, entre otras, mediante la expedición de normas con fuerza de ley.

Que el Acuerdo Final desarrolla seis ejes temáticos relacionados con: i) Reforma Rural Integral; ii) Participación Política: Apertura democrática para construir la paz; allí) Fin del conflicto; iv) Solución al problema de las drogas ilícitas; v) Acuerdo sobre las víctimas del conflicto; y vi) Mecanismos de implementación y verificación del cumplimiento del acuerdo.

Que el contenido de este Decreto Ley tiene una naturaleza instrumental, ya que facilita la implementación y el desarrollo normativo del punto 2.2.4 relativo a las Garantías para la reconciliación, la convivencia, la tolerancia y la no estigmatización, especialmente por razón de la acción política y social en el marco de la civilidad; el punto 3.4. 7.4.4 en relación con la Ejecución del Programa de reconciliación, convivencia y prevención de la estigmatización y; y el punto 6. 1. 7. 1 sobre CSIVI Ampliada del Acuerdo Final. En consecuencia, este decreto ley cumple los requisitos de conexidad objetiva, estricta y suficiente entre el Decreto y el Acuerdo Final, así como el requisito de necesidad estricta para su expedición. Tal como se expondrá a continuación:

Requisitos formales de validez constitucional:

Que el presente decreto se expide dentro del término de los 180 días posteriores a la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2016, que según el artículo 5 de ese mismo Acto legislativo es partir de la refrendación popular, la cual se llevó a cabo por el Congreso de la República mediante decisión política del 30 de noviembre de 2016.

Que el presente decreto es suscrito, en cumplimiento del artículo 115 inciso 3 de la Constitución Política, por el Presidente de la República y el Viceministro de Relaciones Políticas del Ministerio del Interior, Encargado del Empleo del Despacho del Ministro del Interior, que para este negocio en particular constituyen Gobierno.

Que el presente decreto ley en cumplimiento con lo previsto en el artículo 169 de la Constitución Política tiene el título: "Por medio del cual se modifica la Ley 434 de 1998 y se crea el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia", que corresponde precisamente a su contenido.

Que, como parte de los requisitos formales trazados por la jurisprudencia constitucional, el presente decreto ley cuenta con una motivación adecuada y suficiente, en el siguiente sentido:

Requisitos materiales de validez constitucional:

Que en cumplimiento del requisito de conexidad objetiva el presente decreto ley: (i) tiene un vínculo cierto y verificable entre su materia y articulado y el contenido del Acuerdo Final; (ii) sirve para facilitar o asegurar la implementación y

el desarrollo normativo del Acuerdo (C-174/2017) y (iii) no regula aspectos diferentes, ni rebasa el ámbito de aquellos asuntos imprescindibles para el proceso de implementación del Acuerdo.

Que el Acuerdo Final establece en el punto 2.2.4., sobre garantías para la reconciliación, el compromiso por parte del Gobierno Nacional de crear el Consejo Nacional para la Reconciliación y la Convivencia y que tendrá como función asesorar y acompañar al Gobierno en la puesta en marcha de mecanismos y acciones para la convivencia y el respeto de la construcción de paz y la reconciliación. Para el desarrollo de este eje, el presente decreto ley dispone en sus artículos 1 - 6 unas modificaciones a la Ley 434 de 1998 para ampliar el alcance del Consejo Nacional de Paz, en términos de la política de reconciliación, paz convivencia y no estigmatización, sus principios rectores, naturaleza, conformación, funcionamiento y funciones y de esta manera habilitar las herramientas necesarias para la implementación del Acuerdo Final, por lo cual se cumple con el requisito de conexidad objetiva en la medida en que dicha modificación asegura la entrada en funcionamiento del Consejo Nacional de Reconciliación integrado al Consejo Nacional de Paz, creado mediante la Ley 434 de 1998.

Que el Acuerdo Final establece en el punto 3.4.7.4.4 la ejecución del Programa de Reconciliación, Convivencia y Prevención de la Estigmatización, el cual deberá ser desarrollado por el Consejo Nacional de Reconciliación y Convivencia, por lo cual el artículo 6 del presente Decreto Ley modifica el numeral 4 del artículo 6 de la Ley 434 de 1998, para permitir que dicho Consejo, como la herramienta necesaria, asesore y acompañe al Gobierno Nacional y las autoridades locales en el diseño y ejecución del Programa de Reconciliación.

Que el Acuerdo Final establece en el punto 6.1.7.1. la participación de la sociedad civil en el seguimiento y verificación de la implementación del Acuerdo, para lo cual el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia podrá ser una de las instancias invitadas para presentar los avances en la implementación en el marco de la CSIVI ampliada, por lo cual el presente Decreto en su artículo 6 modifica el numeral 3 del artículo 6 de la Ley 434 de 1998 y se le atribuye al Consejo la función de conformar la CSIVI ampliada cuando así lo solicite dicha comisión.

Que el Acuerdo Final en el punto 2.2.4. señala la creación de los Consejos Territoriales de Reconciliación y Convivencia con el fin de asesorar y acompañar a las autoridades locales en la implementación en materia de reconciliación, convivencia y no estigmatización como tema transversal del desarrollo del punto 2 sobre participación política, del punto 3 sobre fin del conflicto y el punto 5 sobre víctimas, por lo cual el artículo 1º del presente Decreto adiciona dos párrafos al artículo 13 de la Ley 434 de 1998, para que los ciudadanos promuevan la creación de los Consejos territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia y se les atribuyan funciones a los consejos territoriales para materializar el enfoque territorial en la política de reconciliación y convivencia.

Que el presente decreto ley (i) es instrumental a la realización de los compromisos del Acuerdo final de impulsar de manera urgente la política de reconciliación y convivencia y prevención de la estigmatización a través de una instancia habilitada a nivel nacional y territorial y (ii) tiene el potencial de "asegurar" y "facilitar" la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo final.

Que en cumplimiento del requisito de necesidad estricta, el presente Decreto Ley crea como instrumento indispensable y ampliamente reconocido como una necesidad para mantener el fin del conflicto y la efectiva construcción de una paz estable y duradera del Acuerdo Final, el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia, en desarrollo de la implementación a corto plazo del Acuerdo Final, para lo que no es imprescindible agotar el trámite legislativo ordinario ni el procedimiento legislativo especial del artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2016 en razón a que la creación de dicha institución corresponde a un deber del Gobierno nacional en cumplimiento del artículo 22 y del numeral 6 del artículo 95 de la Constitución. Asimismo, es necesaria la expedición de esta norma porque se requiere de manera inmediata la primera sesión del Consejo para que se inicie el diseño y la ejecución del Programa de Reconciliación, Convivencia y Prevención de la Estigmatización con la participación de las entidades territoriales y como parte del proceso de reincorporación a la vida civil de los integrantes de las FARC EP en tránsito a la legalidad, lo cual demanda un grado de urgencia institucional superlativa conforme a la Sentencia C -174 de 2017 de la Honorable Corte Constitucional.

Que el diseño y la ejecución del Programa de Reconciliación, Convivencia y Prevención de la Estigmatización es urgente para consolidar el fin del conflicto y generar garantías de no repetición, contribuyendo a matizar las circunstancias que permitieron la persistencia del conflicto armado, restablecer lazos de confianza y generar espacios de encuentro en las comunidades para contribuir de manera decisiva a la creación de un clima de convivencia y reconciliación, particularmente en los territorios más afectados por el conflicto armado.

Que como parte de la CSIVI Ampliada, el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia deberá entrar en funcionamiento a la mayor brevedad posible con el fin de convertirse en un actor fundamental para poner en conocimiento de la sociedad civil los avances en la implementación, para contribuir al adecuado desarrollo del Acuerdo a través de sus recomendaciones en materia de reconciliación, convivencia y no estigmatización, y así asegurar la estabilidad del fin del conflicto.

Que la puesta en funcionamiento del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia debe ser regulada por medio de un decreto ley, por cuanto dicha jerarquía normativa cumple con el objetivo del Acto Legislativo 01 de 2016 de brindar un marco normativo estable y democrático con medidas instrumentales necesarias para la implementación a corto plazo.

Que la regulación del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia, así como sus instancias territoriales no versa sobre asuntos expresamente excluidos por el Acto Legislativo: actos legislativos, leyes estatutarias, leyes

orgánicas, leyes códigos, leyes que requieren mayoría calificada o absoluta para su aprobación, decretar impuestos, o temas de reserva legal.

Que, por lo anteriormente expuesto,

DECRETA:

ARTICULO 1º Modifíquese el artículo 1 de la Ley 434 de 1998, el cual quedará así:

"Artículo 1º. De la política de paz, reconciliación, convivencia y no estigmatización. La política de paz, reconciliación, convivencia y no estigmatización es una política de Estado, permanente y participativa. En su estructuración deben colaborar en forma coordinada y armónica todos los órganos del Estado, y las formas de organización, acción y expresión de la sociedad civil, de tal manera que trascienda los períodos gubernamentales y que exprese la complejidad nacional.

Cada gobierno propenderá por hacer cumplir los fines, fundamentos y responsabilidades del Estado en materia de paz, reconciliación, convivencia y no estigmatización.

Esta política tendrá como objeto avanzar en la construcción de una cultura de reconciliación, convivencia, tolerancia y no estigmatización; promover un lenguaje y comportamiento de respeto y dignidad en el ejercicio de la política y la movilización social, y generar las condiciones para fortalecer el reconocimiento y la defensa de los derechos consagrados constitucionalmente.

ARTICULO 2º Modifíquense el encabezado y el literal d) del artículo 2 de la Ley 434 de 1998, y adiciónense los literales g) y h), los cuales quedarán así:

"Artículo 2º. De los principios rectores. La política de paz, reconciliación, convivencia y no estigmatización del Estado que desarrollarán las autoridades de la República, el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia y los Consejos Territoriales de Paz se orientará por los siguientes principios rectores:

(...)

d) **Participación.** Alcanzar y mantener la paz exige la participación democrática de los ciudadanos, el compromiso solidario de la sociedad y la concertación de las políticas y estrategias para su consecución; teniendo en cuenta el pluralismo político, el debate democrático y la participación especial de las mujeres, jóvenes y demás sectores excluidos de la política, y en general, del debate democrático.

(...)

g) **Enfoque territorial:** Se propenderá porque las políticas de paz incorporen un reconocimiento a la diversidad y a las características territoriales y poblacionales, las necesidades y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades; una, comprensión diferenciada de los impactos del conflicto armado interno en los territorios, de sus conflictividades y sus visiones de paz.

h) **Enfoque diferencial:** Se propenderá por que las políticas de paz cuenten con un enfoque diferencial de género, mujer, edad, grupos étnicos, comunidad campesina, víctimas, diversidad sexual, condición de discapacidad. Las políticas de paz tendrán especial énfasis en la situación de mujeres, niños, niñas y adolescentes.

ARTÍCULO 3º. Modifíquese el artículo 3 de la Ley 434 de 1998, el cual quedará así:

"Artículo 3º. - Creación y Naturaleza. Créase el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia con participación de la sociedad civil, como órgano asesor y consultivo del Gobierno Nacional. Su misión será propender por el logro y mantenimiento de la paz; generar una cultura de reconciliación, tolerancia, convivencia, y no estigmatización y facilitar la colaboración armónica de las entidades y órganos del Estado, otorgando prioridad a las alternativas políticas de negociación del conflicto armado interno, en orden a alcanzar relaciones sociales que aseguren una paz integral permanente.

Para todos los efectos el Consejo Nacional de Paz será denominado Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia.

'Parágrafo 1º. - Si existiere conflicto armado interno, podrán igualmente participar los actores armados irregulares, siempre y cuando, a juicio del Consejo, hayan manifestado su voluntad expresa de participar en un proceso de paz".

ARTÍCULO 4º. Modifíquese el artículo 4 de la Ley 434 de 1998 el cual quedará así:

"Artículo 4º. Conformación. El Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia estará conformado de la siguiente manera:

El Presidente de la República, quien lo presidirá.

a) Por la Rama Ejecutiva del Poder Público:

-El Alto Comisionado para la Paz, o su delegado.

-Los Ministros de Interior, de Defensa Nacional, de Hacienda y de Educación, o alguno de sus Viceministros en su representación.

-Igualmente, para el tratamiento de los asuntos de índole militar y policial el Presidente podrá invitar a miembros de la Fuerza Pública.

-Cinco Gobernadores por la Federación Nacional de Departamentos;

-Cinco Alcaldes por la Federación Colombiana de Municipios;

b) Por la Rama Legislativa del Poder Público:

-Tres Senadores de la República. Teniendo en cuenta que uno de ellos sea de algún partido político declarado en oposición y que uno de ellos sea mujer

-Tres Representantes a la Cámara. Teniendo en cuenta que uno de ellos sea de algún partido político declarado en oposición y que uno de ellos sea mujer

-Cinco Diputados;

-Cinco Concejales;

c) Por los Órganos de Control del Estado:

-El Procurador General de la Nación.

-El Defensor del Pueblo.

-Un representante de los personeros del país;

d) Por la sociedad civil:

-Un representante designado por la Conferencia Episcopal de Colombia.

-Un representante elegido por las otras iglesias y confesiones religiosas.

-Dos representantes elegidos por las confederaciones de sindicatos de trabajadores.

-Dos en representación de los sectores económicos escogidos por las asociaciones nacionales que agremien a los empresarios del sector comercial y de servicios.

-Dos en representación de los sectores económicos escogidos por las asociaciones nacionales que agremien a los empresarios de los sectores industrial y agropecuario.

-Dos representantes del sector solidario de la economía.

-Dos representantes del Sector Empresarial independiente: Micro, pequeños y medianos empresarios.

-Dos representantes del Sector de Productores Agropecuarios Independientes: Micro, pequeños y medianos.

-Dos en representación de las organizaciones campesinas nacionales.

-Tres representantes elegidos por las organizaciones indígenas nacionales.

-Dos representantes elegidos por las organizaciones nacionales de las comunidades afrocolombianas, negras, palenqueras y raizales.

-Dos representantes del Pueblo Rom.

-Tres representantes elegidas por las organizaciones cuyo objeto sea la protección y defensa de los derechos de la mujer.

-Dos representantes por las organizaciones no gubernamentales que trabajan por la promoción y la defensa de los derechos humanos.

-Dos representantes elegidos por las organizaciones cuyo objetivo sea la protección y defensa de los derechos del niño.

-Dos representantes por las organizaciones que trabajan para el logro de la paz.

- Dos representantes de las Plataformas Nacionales de Acción por la Paz.
- Dos representantes de las universidades y establecimientos de educación superior.
- Dos representantes elegidos por las organizaciones jurídicamente reconocidas que agrupen a los miembros desmovilizados de movimientos guerrilleros que hayan suscrito acuerdos finales de paz con el Gobierno Nacional.
- Tres representantes de Víctimas del conflicto armado.
- Dos representantes de Organizaciones Acompañantes de Víctimas
- Dos representantes de Población en condición de discapacidad
- Dos representantes del sector LGBTI
- Dos representantes de las Organizaciones Juveniles
- Dos representantes Ambientalistas
- Dos representantes de colombianos en el exterior
- Un representante de Medios de Comunicación masivos y uno de medios de Comunicación populares y comunitarios
- Dos representantes de Movimiento Estudiantil
- Dos representantes de las Organizaciones de jueces y funcionarios judiciales.
- Dos representantes de la Organización de Acción Comunal.
- Dos representantes elegidos por las organizaciones de oficiales y suboficiales en retiro de la Fuerza Pública.
- Dos representantes del sector Arte y Cultura.
- Dos representantes de movimientos socio políticos.
- Dos representantes de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica
- Un representante del partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal.

PARAGRAFO 1o. El Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia podrá empezar a sesionar cuando hayan sido elegidos o designados las dos terceras partes de sus miembros. Quienes hayan sido elegidos como miembros del Consejo

Nacional de Paz terminarán su período de manera normal. En caso de controversia acerca de la elección de algún miembro de la sociedad civil, el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia podrá nombrar hasta por un periodo de seis (6) meses a su representante. El Gobierno Nacional reglamentará los mecanismos de elección del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia, garantizando la autonomía de los sectores y organizaciones en la elección de sus representantes.

PARAGRAFO 2o. Con el fin de dar representación a otros sectores de la sociedad civil, cuya participación pueda ser fundamental para el proceso de paz, el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia podrá ampliarse como lo estime conveniente.

PARAGRAFO 3o. Para el tratamiento de asuntos especializados, el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia podrá invitar a los funcionarios del Estado que considere pertinentes, así como a los miembros de organizaciones y sectores de la sociedad civil y representantes o voceros de la comunidad internacional.

..

PARAGRAFO 4o. La participación de los miembros de la sociedad civil en el presente Consejo, no impide su participación en otras instancias de trabajo por la paz.

PARAGRAFO 5o. La asistencia al Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia, al Comité Nacional de Paz y a los Consejos Territoriales de paz es indelegable.

ARTÍCULO 5º. Modifíquese el artículo 5º de la Ley 434 de 1998, el cual quedará así:

"Artículo 5º. Funcionamiento. El Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencias reunirá cada tres (3) meses, sin perjuicio de que el Presidente de la República, la Secretaría Técnica o el 40% de los miembros que conforman el Consejo lo convoque a reuniones extraordinarias, cuando las circunstancias lo aconsejen, o la conveniencia pública lo exija.

La inasistencia sin justa causa a las reuniones del Consejo, será causal de mala conducta para los funcionarios que la integren.

ARTÍCULO 6°. Adiciónese un numeral y un literal al artículo 6° de la Ley 434 de 1998, modifíquese el numeral 4 y reenumérense los numerales 3, 4 y 5 de la siguiente manera:

"Artículo 6°. - Funciones. El Consejo Nacional de Paz tendrá las siguientes funciones:

(...)

2. Como facilitador de la colaboración armónica de las entidades y órganos del Estado:

(...)

g) Ser el espacio central donde convergen en el nivel territorial todos los comités, mesas, instancias y mecanismos de participación en asuntos de paz, reconciliación, convivencia y no estigmatización. Los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia propiciarán un ambiente favorable para la articulación de estos mecanismos, al crear visiones estratégicas, encontrar puntos de conexión y falencias entre las acciones implementadas.

(...)

3. Como asesor y colaborador del Gobierno en:

a) El diseño y ejecución de un programa de reconciliación, convivencia y prevención de la estigmatización, con la participación de las entidades territoriales.

b) La promoción del respeto por la diferencia, la crítica y la oposición política.

c) La promoción del respeto por la labor que realizan en pro de la construcción de la paz y la reconciliación, diferentes movimientos y organizaciones políticas y sociales.

d) La promoción del respeto por la labor que realizan las organizaciones sociales y de derechos humanos, en particular aquellas que fiscalizan la gestión del gobierno y las que se opongan a sus políticas.

e) La promoción de la no estigmatización a grupos en condiciones de vulnerabilidad o discriminados como las mujeres, los pueblos y comunidades étnicas, población LGBTI, los jóvenes, niños y niñas y adultos mayores, las personas en condición de discapacidad, las minorías políticas y las minorías religiosas.

f) La puesta en marcha de programas de capacitación para funcionarios públicos y líderes de las organizaciones y movimientos sociales para garantizar la no estigmatización.

g) El impulso de programas de formación y comunicación para la apropiación del Acuerdo Final del 24 de noviembre de 2016, en especial sobre los diseños de participación política y social allí contenidos.

h) La creación de un programa especial de difusión del Acuerdo Final para que se implemente en todos los niveles del sistema de educación pública y privada.

i) El diseño y ejecución de campañas de divulgación masiva de una cultura de paz, reconciliación, pluralismo y debate libre de ideas en desarrollo de la democracia.

j) La promoción de la reconciliación, la convivencia y la tolerancia, especialmente en las poblaciones más afectadas por el conflicto, teniendo en cuenta el impacto desproporcionado del conflicto sobre las mujeres.

k) La capacitación a organizaciones y movimientos sociales, así como a funcionarios públicos en cargos de dirección, en los niveles nacional, departamental y municipal, en el tratamiento y resolución de conflictos.

l) La creación de una cátedra de cultura política para la reconciliación y la paz.

m) Constituir los PDET en instrumentos de reconciliación y convivencia en los territorios.

n) Fortalecer las relaciones de confianza, solidaridad y convivencia, y la reconciliación al interior de las comunidades, en el marco de desarrollo del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso ilícito.

o) La promoción de un Pacto Político Nacional que busque la reconciliación nacional y la convivencia pacífica entre los colombianos.

p) Hacerse parte de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI) ampliada, cuando así lo solicite dicha Comisión.

4. Presentar un informe anual público al Congreso de la República sobre las acciones desarrolladas en el marco de sus funciones, el cual deberá socializarse con la sociedad civil.

5. Dictarse su propio reglamento.

ARTÍCULO 7º. Modifíquese el artículo 7 de la Ley 434 de 1998, el cual quedará así: "Artículo 7º. Comité Nacional de Paz para la Reconciliación y la Convivencia. El Consejo Nacional de Paz para la Reconciliación y la Convivencia, designará un Comité Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia de entre sus propios miembros, compuesto por trece (13) de ellos de los cuales al menos siete (7) serán representantes de las organizaciones de la sociedad civil, tres (3) de los organismos del Estado, y los tres (3) restantes de libre escogencia de quienes integran el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia. Se debe garantizar la participación de las mujeres.

La elección del Comité quedará establecida en el reglamento del que UE habla el artículo anterior.

En el ejercicio de las funciones propias del Comité, los particulares estarán sometidos al control del ministerio público".

ARTÍCULO 8º. Modifíquese el artículo 10 de la Ley 434 de 1998, el cual quedará así:

"Artículo 10º Secretaria Técnica. La Secretaria Técnica del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia será ejercida por dos representantes del mismo, de los cuales uno será la Oficina del Alto Comisionado para la Paz de la Presidencia de la República y el otro un representante de la sociedad civil, elegido por el Comité Nacional en los términos que el reglamento del Consejo determine. Son funciones de la Secretaria Técnica, entre otras, las siguientes:

a) Coordinar, canalizar y acompañar el desarrollo e implementación de los acuerdos, disposiciones, proyectos y sugerencias que emanen del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia;

b) Desarrollar y promover la coordinación interinstitucional;

e) Las demás que le asigne el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia". **ARTÍCULO 9º.** Modifíquese el artículo 12 de la Ley 434 de 1998, el cual quedará así:

"Artículo 12º Período. Los servidores públicos serán miembros del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia mientras ocupen sus respectivos cargos. Los miembros de la sociedad civil lo serán hasta tanto sean reemplazados por las organizaciones que representan y en todo caso no podrán permanecer más de cuatro (4) años en este cargo".

ARTÍCULO 10º. Adiciónense los siguientes párrafos al artículo 13 de la Ley 434 de 1998, así:

"(...)

"Artículo 13. Consejos Regionales. Las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales están autorizados para crear, a iniciativas del respectivo Gobernador o Alcalde los Consejos Departamentales o Municipales de Paz.

(...)

Parágrafo 1. Los ciudadanos podrán recurrir a los mecanismos de participación establecidos en la Constitución y la Ley para promover la creación de los Consejos territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia.

Parágrafo 2. Para todos los efectos, los Consejos Departamentales y Municipales de Paz serán también denominados como Consejo Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia.

ARTÍCULO 11 º. Aclaración. Sustitúyase para todos los efectos legales y reglamentarios la expresión "Consejo Nacional de Paz" contenida en la Ley 434 de 1998 por la expresión "Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia".

ARTÍCULO 12º. El presente Decreto Ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE..."

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** el Decreto Ley 885 de 26 de mayo de 2017, "por medio del cual se modifica la Ley 434 de 1998 y se crea el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia".

3. Síntesis de la providencia

El Decreto Ley *sub examine* cumple con los requisitos formales: (i) Fue por el Presidente de la República y el Viceministro de Relaciones Políticas del Ministerio del Interior, (ii) el título

corresponde a su contenido, (iii) invoca expresamente la facultad que se ejerce, y, finalmente, (iv) está motivado. Además, cumple con los requisitos de competencia, a saber: (i) fue expedido oportunamente a la luz del artículo 2 del AL 1 de 2016; (ii) no versa sobre algún asunto o tipo de acto normativo expresamente excluido de su competencia; (iii) guarda conexidad objetiva, estricta y suficiente con los puntos 2.2.4, 3.4.7.4.4 y 6.1.7.1 del documento Acuerdo Final; y, finalmente, (iv) satisfizo el requisito de estricta necesidad, por cuanto su expedición estuvo motivada por (a) la urgencia de adoptar esta regulación, y (b) su naturaleza puramente instrumental y de estabilización normativa a corto plazo.

La definición de política de paz, reconciliación, convivencia y no estigmatización, así como sus finalidades incluidas en el artículo 1 del DL, son compatibles con la Constitución. Esta premisa se funda en tres razones: (i) son ejercicios razonables de la libertad de configuración del Legislador, (ii) son desarrollos del fin del Estado relativo a asegurar la convivencia pacífica y del derecho a la paz y (iii) sus finalidades son indispensables, en su condición de cometidos de la transición política, de un lado, y de fines esenciales de la Constitución Política de 1991, del otro.

Los principios previstos en el DL son desarrollos de los principios constitucionales de participación, diversidad y protección de sujetos de especial protección y, por ende, constitucionales. Por su parte, la regulación de la estructura, la composición y las funciones del CNPRC es constitucional por las siguientes razones: (i) es competencia del Legislador, ordinario y extraordinario, crear y reformar los órganos asesores y consultores del Gobierno Nacional, como es el caso del CNPRC, (ii) en ejercicio de la amplia libertad de configuración que le corresponde al Legislador en esta materia, nada obsta para que disponga, tal como lo hace en el artículo *sub examine*, que dicho órgano tendrá participación de la sociedad civil; y (iii) las misiones que prevé el artículo 1 del Decreto Ley 885 de 2017 para el CNPRC tampoco despiertan dudas de constitucionalidad.

Las funciones del CNPRC no despiertan dudas de constitucionalidad. La función de asesoría y colaboración del CNPRC en relación con el Gobierno Nacional, respecto de las actuaciones descritas en el numeral 3 del artículo 6 del Decreto Ley 885 de 2017, no implica la adopción de decisiones y la definición de políticas, funciones propias de los órganos decisorios. Por lo tanto, sus funciones se ajustan a la CP.

Finalmente, la autorización para crear Consejos Territoriales de Paz prevista por el artículo 10 del Decreto Ley 885 de 2017 es constitucional por las siguientes razones: (i) respeta las competencias constitucionales de las Asambleas Departamentales y de los Concejos Municipales relativas a determinar la estructura de la administración y las funciones de sus dependencias en sus respectivos entes territoriales (Arts. 300 y 313 de la CP); y (ii) habilita a los ciudadanos para promover la creación de dichos órganos al interior de cada ente territorial, con lo cual se incentiva el uso de los mecanismos participación y fomenta la cultura de participación democrática.

4. Aclaraciones de voto

Los magistrados **Alejandro Linares Cantillo**, **Diana Fajardo Rivera**, **Cristina Pardo Schlesinger** y **Alberto Rojas Ríos**, aclaran voto por las argumentaciones relacionadas con el juicio de necesidad estricta.

El Magistrado **Alberto Rojas Ríos** aclaró su voto en relación con el criterio de "necesidad estricta" asumido por la Corte en la Sentencia de la referencia, por cuanto constituye una indebida aplicación analógica de los parámetros de constitucionalidad propios de los decretos legislativos (Artículos 213 a 215 Superiores).

Las facultades excepcionales de carácter legislativo con que cuenta el Presidente de la República bajo estados de excepción, se justifican en la urgencia de adoptar medidas que permitan conjurar una grave amenaza que se cierne sobre la institucionalidad. El fundamento constitucional de aquellas atribuciones se halla en la constatación de la tardanza que caracteriza al trámite legislativo ordinario y en la necesidad de actuar con celeridad frente a un peligro inminente que amenaza al Estado y la sociedad. La concesión de facultades extraordinarias al Jefe de Estado para expedir normas con rango de ley, sea mediante una norma habilitante de rango constitucional o legal, no guarda relación

alguna con situaciones de excepcionalidad. En estos contextos, la urgencia no es un factor determinante, como tampoco lo es, el examen sobre la idoneidad del trámite legislativo ordinario. Se trata, simplemente, de facultar temporal y materialmente al Presidente de la República para que expida una normatividad que permita alcanzar, en el corto plazo, un propósito constitucionalmente válido, como lo es la implementación de un proceso de paz.

El principio de separación de poderes se encuentra salvaguardado por cuanto la norma habilitante (artículo 2º del A.L. 01 de 2016) restringe las competencias del Presidente de la República, en el sentido de no permitirle expedir actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, códigos, impuestos, o leyes que necesiten mayorías calificada o absoluta.

Acoger la tesis según la cual el Presidente de la República sólo se encuentra habilitado para expedir decretos con fuerza de ley para asegurar el cumplimiento del Acuerdo Final cuando se logre demostrar la falta de idoneidad del trámite legislativo ordinario o del Especial para la Paz, es una interpretación que termina por vaciar de contenido el texto de la norma constitucional habilitante. En la práctica, el juez constitucional siempre podrá argumentar que el Congreso de la República podía actuar con la celeridad necesaria para regular algún aspecto del acuerdo de paz.

El juicio de necesidad estricta, antes que un examen sobre la urgencia e imperiosidad de la adopción del decreto con fuerza de ley, apunta a establecer si la medida resultaba indispensable para implementar algunos contenidos del Acuerdo Final, juicio de valor que corresponde al Presidente de la República.

III. EXPEDIENTE D-11781. SENTENCIA C-609/17 (Octubre 3)
M.P. Carlos Bernal Pulido

1. Norma acusada

“Convocatoria y realización del plebiscito para la refrendación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”

2. Decisión

Declararse **INHIBIDA** para proferir sentencia sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia.

3. Síntesis de la providencia

En la demanda (i) no se expuso el contenido normativo de las disposiciones acusadas y (ii) no se expresaron las razones por las cuales los textos demandados violan la Constitución. En particular, las razones expuestas por el accionante carecen de certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, por lo tanto, no configuran cargo de inconstitucionalidad alguno que permita a esta Corte adelantar el control de constitucionalidad en el caso concreto. En consecuencia, esta Corte se inhibe de emitir pronunciamiento de fondo.

4. Aclaraciones de voto

El magistrado **Alberto Rojas Ríos**, anunció una aclaración voto frente a la decisión adoptada en la Sentencia C-609 de 2017, porque en su criterio esta Corporación debió realizar un análisis de competencia para conocer de las Resoluciones 1733, 1836 y 1999 de 2016, proferidas por el Consejo Nacional Electoral. Dicho estudio era necesario, dado que, antes de calificar la aptitud sustantiva de la demanda, el juez tiene la obligación de revisar si puede estudiar un asunto. En el caso concreto, la Corte Constitucional se encontraba obligada a evaluar si la Carta Política le había otorgado la facultad de enjuiciar las resoluciones expedidas por parte del Consejo Nacional Electoral en desarrollo de los plebiscitos del orden nacional. Una vez sobrepasado ese escrutinio,

la Sala Plena tenía vía libre para evaluar los requisitos de la demanda y su carga argumentativa en cuanto al concepto de violación, empero ésta omitió a ese análisis previo.

Adicionalmente, estimó que en relación con la decisión de inhibición que había adoptado la Sala Plena en la censura que cuestionó la ausencia de divulgación del Acuerdo a las comunidades indígenas del país (cargo numero 3), existe cosa juzgada. En la Sentencia C-309 de 2017 se estudió el presunto incumplimiento de la divulgación y publicación del Acuerdo en las 65 lenguas que existen en el país (entre ellas las indígenas), al igual que en estructura braille. En esa oportunidad, la Corte consideró que el cargo era apto, toda vez que contrastaba la realidad con los mandatos de la Ley 1801 de 2016. Acto seguido, señaló que la traducción del Acuerdo a las diferentes lenguas étnicas o braille no era un requisito para la realización del plebiscito, pues esa condición nunca se desprendía de la regulación legal aplicable ni del condicionamiento que sobre la misma hizo la sentencia C-379 de 2016. Inclusive, constató que el Ejecutivo había adelantado acciones tendientes a la accesibilidad del contenido del Acuerdo por parte de diversos colectivos, entre ellos los grupos étnicos diversos. Por ende, a juicio del Magistrado Rojas Ríos el cargo formulado por los ciudadanos en el presente proceso había sido resuelto en la Sentencia C-309 de 2017, hecho que la Sala Plena soslayó.

El magistrado **Antonio José Lizarazo Ocampo** se reservó una aclaración de voto.

IV. Solicitud de nulidad Sentencia T-475/16- Auto 509/17 (Octubre 3)
M.P. Alejandro Linares Cantillo

La Sala Plena de la Corte Constitucional dispuso rechazar la solicitud de nulidad de la Sentencia T-475 de 2016, presentada por Argemiro Cabarcas, en su calidad de representante legal de los Consejos Comunitarios de las comunidades afrocolombianas del municipio de Repelón, Atlántico. En dicha sentencia, la Sala Tercera de Revisión se enfocó en determinar si el ICBF había vulnerado los derechos fundamentales de las comunidades negras y afro-descendientes de los municipios de Polonuevo y Repelón, a la concertación, consulta previa, autonomía, participación, libre desarrollo e identidad cultural, al no realizarse la concertación y consulta previa con dichas comunidades, para la selección de los operadores de los programas de primera infancia del ICBF.

Entre los argumentos que esgrimió el representante legal de los Consejos Comunitarios de las comunidades afrocolombianas del municipio de Repelón, Atlántico en su solicitud de nulidad, se indicó una violación del debido proceso por desconocimiento del precedente, debido a que se desconoció lo dispuesto en las sentencias C-539, C-634 y C-816 de 2011. Adicionalmente, consideró que se había presentado una violación de lo dispuesto en el artículo 34 del Decreto 2591 de 1991, debido a que la Sala Tercera de Revisión realizó un cambio de jurisprudencia sin tener competencia para ello, pues sólo la Sala Plena goza de dicha facultad. Por último, el solicitante se pronunció respecto del fondo de la sentencia, solicitando modificaciones a algunos aparte de la sentencia mencionada.

Al respecto, adujo la Corte que el señor Argemiro Cabarcas, en calidad de representante legal de los Consejos Comunitarios de las Comunidades Negras y Afrocolombianas del municipio de Repelón (Atlántico), se encontraba legitimado para tramitar incidentes de nulidad de sentencias de revisión de tutela de la Corte Constitucional, atendiendo lo dispuesto en el artículo 277 Superior y lo dispuesto en los autos A-282 y 283 de 2010. Así mismo, se evidenció que el incidente se presentó en oportunidad, por cuanto, se radicó dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación del fallo adoptado por la Corte.

Sin embargo, encontró la Corte que en el presente caso el nulicitante no satisfizo la carga de argumentación mínima, por cuanto se limitó a citar sentencias anteriores, sin (i) explicar su

pertinencia, y sin (ii) invocar el problema jurídico y exponer las razones que demuestren la coincidencia del problema jurídico y hechos, frente a la sentencia T-475 de 2016; (iii) no identificó cuál era el alcance de la ratio decidendi empleada en los casos análogos señalados por el nulitante y en qué sentido ella era relevante para resolver el problema jurídico que se plantea en la sentencia T-475 de 2016. Así mismo, consideró la Corte que los argumentos de fondo expuestos por el nulitante no presentan un problema constitucional, pues lo único que con ellos pretende el nulitante es reabrir el debate frente a los argumentos expuestos en la referida providencia. Por lo anterior, la Corte decidió rechazar la solicitud de nulidad formulada contra la sentencia T-475 de 2016.

La magistrada **Gloria Stella Ortiz Delgado** aclaró voto, con el fin de reiterar su salvamento de voto a la sentencia T-475 de 2016.

V. Solicitud de nulidad sentencia T-031/16-Auto 510/17 (Octubre 3)
M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez

El Pleno de la Corte denegó la solicitud de nulidad de la Sentencia T-031 de 2016 interpuesta por la ciudadana Gloria María Mansilla de Díaz, al no encontrar que la Sala Segunda de Revisión hubiera omitido arbitrariamente algún asunto de relevancia constitucional al adoptar dicha providencia de tutela, puesto que la decisión de confirmar los fallos de instancia en el sentido de no acceder al amparo solicitado y abstenerse de anular el proceso ejecutivo adelantado contra la familia de la accionante, se basó en el derecho positivo y en la jurisprudencia constitucional, incluyendo los pronunciamientos referentes a los derechos de las víctimas.

Específicamente, contrario a lo sostenido por la peticionaria en su solicitud de nulidad, se evidenció que la Sala Segunda de Revisión tuvo en cuenta la calidad de víctima de la parte actora, ya que además de reseñar dicha situación en los antecedentes de la providencia, la misma fue valorada al resolverse el caso concreto, toda vez que se flexibilizó el análisis de procedencia, pues aunque no se satisfacía la exigencia de legitimación por activa, se decidió continuar con el análisis del amparo, y si bien no se cumplió con el requisito de inmediatez, se realizó un examen de fondo del asunto para comprobar que la protección deprecada no era viable.

Asimismo, se desestimó que la Sala Segunda de Revisión hubiera eludido elementos normativos de relevancia constitucional, al advertirse que: (i) para resolver el caso se reiteraron varias reglas jurisprudenciales sobre la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales en casos análogos, las cuales fueron aplicadas de manera razonable según las normas de la teoría de los precedentes; y ii) se analizó la posible configuración de algún defecto en las providencias cuestionadas en el amparo en relación con el examen de la constitución de la prescripción extintiva de la acción hipotecaria, concluyéndose con suficiencia argumentativa que no podía derivarse la existencia de un exceso ritual manifiesto ni de un error por consecuencia en las providencias cuestionadas.

VI. Solicitud de nulidad Sentencia SU-133/17-Auto 511/17 (Octubre 3)
M.P. Carlos Bernal Pulido

La Sala Plena de la Corte Constitucional decidió **NEGAR** las solicitudes de nulidad presentadas en contra de la Sentencia SU-133 de 28 de febrero de 2017. En primer lugar, consideró que la providencia cuestionada se profirió luego de haber sido declarada la nulidad de la Sentencia T-

438 de 2015, mediante el Auto 583 de 2015; por tanto, permitir que mediante el incidente de nulidad se controvirtieran *ad infinitum* las decisiones proferidas por la Corte, so pretexto de estudiar la corrección jurídica de sus providencias, desconocía los principios de seguridad jurídica, certeza en la aplicación del derecho y cosa juzgada. Entonces, a menos que existiera una novedosa y gravísima violación del debido proceso no resultaba procedente interponer una nulidad frente a una sentencia de reemplazo.

En segundo lugar, puesto que esta interpretación, a pesar de ser suficiente, era novel en la jurisprudencia constitucional, la Sala Plena analizó y desvirtuó los tres cargos de nulidad formulados en contra de la Sentencia SU-133 de 2017. Con relación, a la omisión del análisis de asuntos de relevancia constitucional, consideró que los argumentos propuestos no planteaban vulneraciones ciertas, graves y trascendentales al debido proceso. Con relación al desconocimiento del precedente constitucional en relación con la consulta previa, no se acreditó la existencia de una decisión análoga o similar para confrontar el presunto vicio alegado por los incidentalistas, que permitiera declarar la nulidad de la decisión objeto de análisis. Finalmente, con relación al cargo de incongruencia, concluyó que existía congruencia entre las órdenes de la sentencia y el deber de establecer escenarios de participación y consulta, que permitiera identificar los impactos de las autorizaciones dadas por la Agencia Nacional de Minería, en cuanto a la cesión de los títulos mineros objeto de debate.

Salvamento y aclaraciones

El Magistrado **Alejandro Linares Cantillo** se apartó de la decisión adoptada por la mayoría toda vez que considera que en el caso de la Sentencia de Unificación SU-133 de 2017 se incurrió en una probada, ostensible y clara vulneración del debido proceso consistente en la (i) omisión de hechos de relevancia constitucional, principalmente en el hecho de que tanto la cesión del título minero (año 2001) y el cierre de la mina Villonza (año 2008) acontecieron mucho antes de que los cuatro accionantes ejercieran la actividad minera en la parta alta del cerro El Burro (año 2011) y, (ii) la vulneración del precedente constitucional sobre consulta previa sentando en la Sentencia C-289 de 2016, en cuya oportunidad la Sala Plena estableció como regla que "*la consulta debe ser previa a la medida objeto de examen, pues de otra forma no tendrá incidencia en la planeación e implementación de la medida*".

Por su parte los magistrados **Antonio José Lizarazo Ocampo** y **Luis Guillermo Guerrero Pérez**, anunciaron una aclaración de voto.

VII. EXPEDIENTE T .4867717-SENTENCIA SU-611/17 (Octubre 4)
M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

La Sala Plena revisó la tutela presentada a través de apoderado judicial por los señores Fidel de Jesús Laverde y María Dignora García, contra la actuación judicial adelantada por la Sección Tercera, Subsección B, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, por la presunta violación de su derecho al debido proceso, como consecuencia de haber denegado la solicitud de extensión de jurisprudencia que habían promovido y que fue formulada en contra del Ministerio de Educación Nacional, el Departamento de Guaviare y Acción Social, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 269 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Los accionantes realizaron dicha solicitud con el objeto de que fuera extendida la jurisprudencia proferida por la Corte Constitucional en relación con el pago de la indemnización integral a favor de las víctimas del desplazamiento forzado, a la que, tenían derecho toda vez que, a causa de la

violencia, tuvieron que huir de la vereda de los Alpes, Municipio de San José del Guaviare, donde ejercían como docentes.

Los jueces de instancia negaron el amparo al sostener que los accionantes no habían expuesto la jurisprudencia constitucional, que en su criterio, había desconocido el Consejo de Estado y que, de hecho, la negativa del trámite de extensión encontraba sustento en el hecho que los peticionarios no habían invocado una sentencia de unificación del máximo tribunal de lo contencioso administrativo, lo que era requisito necesario para que procediera la solicitud de extensión.

La Sala Plena indicó que esta Corporación en sede de control abstracto de constitucionalidad, definió el alcance de la figura de extensión de jurisprudencia del Consejo de Estado consagrada en el CPACA. Allí se señaló que la vinculación y preferencia de la jurisprudencia constitucional, como un elemento general en la aplicación del ordenamiento jurídico, no se opone al requisito puntual que el legislador previó en los artículos 102 y 269 del CPACA, en relación con la exigencia de invocar una sentencia de unificación del Consejo de Estado como presupuesto de procedibilidad del trámite de extensión de jurisprudencia.

La Corte determinó que el hecho que la extensión se restringiera a las sentencias de unificación del Consejo de Estado no resultaba contrario a la Constitución, conclusión a la que se llegó debido a que el trámite de la extensión obedece a una naturaleza y a unas finalidades relacionadas con la función administrativa y la jurisdicción contenciosa, como un mecanismo de descongestión judicial, que permite reclamar directamente ante la administración aquellos derechos que ya hubieran sido definidos por el órgano de cierre de la jurisdicción contenciosa administrativa en una sentencia de unificación, toda vez que, por medio de estas providencias el máximo tribunal de lo contencioso administrativo, como órgano de cierre, unifica, ordena y clarifica el precedente aplicable.

Sobre esta base, la Sala Plena de la Corte no encontró que la Subsección B de la Sección Tercera haya desconocido el precedente constitucional al negar la solicitud de extensión de la jurisprudencia que los tutelantes presentaron con base en sentencias proferidas por esta Corporación y, en su lugar, exigir la invocación de una sentencia de unificación del Consejo de Estado.

Señaló la Corte que una cosa es el carácter vinculante y general del precedente constitucional, y otra distinta, es la regla procesal que permite, a partir de unos supuestos específicos, que las autoridades administrativas y el propio Consejo de Estado hagan extensivas las sentencias de unificación que profiera el mismo Consejo de Estado a casos similares. Esta regla de extensión, parte de la verificación de unos requisitos puntuales establecidos en el CPACA cuya exigencia no implica el desconocimiento del carácter vinculante del precedente constitucional, al punto que, en caso de no ser acatado dentro del trámite de extensión de jurisprudencia, es posible exigir su aplicación mediante las vías respectivas para tal efecto, como puede ser la acción de tutela.

La Sala Plena halló razón a los jueces de tutela que negaron el amparo con fundamento en que la decisión de la entidad demandada había sido razonable, toda vez que la negativa de extensión tenía sustento en que los solicitantes no habían cumplido con el requisito de invocar una sentencia de unificación del Consejo de Estado, se encuentra plenamente justificado a la luz de la doctrina constitucional que ha definido el contenido y alcance de dicha figura. Con ello, reiteró la Sala, que no se omite en modo alguno la vinculación general y preferente al precedente constitucional, ni se encuentra que se configure la causal especial de procedibilidad de la acción de amparo contra providencias judiciales alegada en la demanda de tutela por desconocimiento de la

jurisprudencia constitucional, y, en consecuencia, tampoco se halla una vulneración del derecho fundamental del debido proceso de los actores.

En consecuencia, la Sala Plena dispuso confirmar el fallo de tutela proferido por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

El Magistrado **Alberto Rojas Ríos** acompañó la decisión de la mayoría, en virtud de que la Ley 1437 de 2011 exige que el objeto de la solicitud de extensión de jurisprudencia sea una sentencia de unificación del Consejo de Estado para activar el mencionado procedimiento, regulado en el artículo 269 del estatuto en comentario. Empero aclaró voto en relación con la eventual restricción de esa herramienta procesal a dichas decisiones. A su juicio, era propicio admitir la extensión de jurisprudencia de las decisiones de la Corte Constitucional que protegen derechos fundamentales. Ello evitaría la litigiosidad futura y el trasegar kafkiano que quiso resolver el legislador con la expedición del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en relación con las actuaciones y actos administrativos de las autoridades. El ciudadano tendría otra opción diferente a la vía contenciosa o de tutela para proteger sus derechos fundamentales. Se trata de que se aplique el precedente de esta Corporación y de la vigencia de las normas superiores..

Por otro lado los magistrados **Gloria Stella Ortiz Delgado y Antonio José Lizarazo Ocampo**, se reservaron la posibilidad de una aclaración de voto.

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Presidente