

## Sentencia C-026/18

**INSTRUMENTOS PARA FACILITAR Y ASEGURAR LA IMPLEMENTACION Y DESARROLLO NORMATIVO DEL ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACION DEL CONFLICTO Y CONSTRUCCION DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA-Ley** que exceptúa a la Unidad Nacional de Protección de topes a crecimiento anual de gastos de personal dispuesto en artículo 92 de la ley 617 de 2000/**CONTROL CONSTITUCIONAL DE LEY QUE EXCEPTUA A LA UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION DE TOPES A CRECIMIENTO ANUAL DE GASTOS DE PERSONAL DISPUESTO EN ARTICULO 92 DE LA LEY 617 DE 2000-Resulta** ajustado a la Constitución Política/**UNIDAD DE NACIONAL DE PROTECCION-Inexistencia de límite de crecimiento respecto de gastos de personal para vigencias fiscales de los años 2017 y 2018**

*El objeto de la normativa es exceptuar a la Unidad Nacional de Protección, durante la vigencia fiscal del año 2017 y 2018, de la aplicación de las restricciones de crecimiento de planta de personal previstas en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000. Lo anterior con el objeto de hacer frente a las obligaciones materiales de protección de que trate el punto 3.4.7.4 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, dentro del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política. Se constató el procedimiento en la formación y se comprobó la urgencia en la implementación de la medida, lo que justificó su aprobación vía procedimiento especial para la paz y no a través del procedimiento ordinario. En este orden, la norma estaba comprendida dentro de las medidas de aplicación prioritaria, (iii) fue expedida dentro del término de vigencia del Acto Legislativo 1 de 2016, (iv) se cumplió con todos los requisitos constitucionales propios de una ley orgánica y (ii) se verificaron las condiciones especiales de trámite consagradas en el Acto Legislativo 1 de 2016. En cuanto a la constitucionalidad material de las disposiciones la Corte encontró que los artículos se ajustan a las normas constitucionales. Así, el legislador, en este caso orgánico, cuenta con un amplio margen de competencia para establecer límites en el crecimiento de gastos, así como para excepcionar de dichos límites a ciertas entidades con el objeto de garantizar los derechos fundamentales, en especial para garantizar el derecho a la vida e integridad personal de los ex combatientes de las FARC. En el presente asunto, es claro que lo que se busca es remover los obstáculos para dar cumplimiento a las medidas materiales de protección de los integrantes del nuevo movimiento o partido político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad legal, así como a las y los antiguos miembros de las FARC-EP que se reincorporen a la vida civil y a las familias, de acuerdo con el nivel de riesgo.*

**LEY ORGANICA-Naturaleza/LEY ORGANICA-Característica especial/LEYES ORGANICAS-Rasgos y requisitos especiales/LEY**

**ORGANICA DE PRESUPUESTO-Alcance/PRESUPUESTO EN UN ESTADO SOCIAL DE DERECHO-Importancia/LEY ORGANICA DE PRESUPUESTO Y LEY ANUAL DE PRESUPUESTO O LEY DE APROPIACIONES-Distinción**

**CONTROL CONSTITUCIONAL DE LEY QUE EXCEPTUA A LA UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION DE TOPES A CRECIMIENTO ANUAL DE GASTOS DE PERSONAL DISPUESTO EN ARTICULO 92 DE LA LEY 617 DE 2000-Juicio de conexidad/CONEXIDAD MATERIAL, TELEOLOGICA, HABILITACION TEMPORAL Y HABILITACION COMPETENCIAL-Parámetros especiales en Acto legislativo 01 de 2016**

*Esta Corporación en las sentencias C-630 y C-674 de 2017 sostuvo que el Acto Legislativo 01 de 2016 instituye unos parámetros especiales de competencia, a saber: i) conexidad material, ii) conexidad teleológica, iii) habilitación temporal y iv) habilitación competencial. Igualmente, el juicio a realizar debe atender lo dispuesto en el Acto Legislativo 02 de 2017, consistente en otorgar estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo Final.*

**LEY QUE EXCEPTUA A LA UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION DE TOPES A CRECIMIENTO ANUAL DE GASTOS DE PERSONAL DISPUESTO EN ARTICULO 92 DE LA LEY 617 DE 2000-Procedimiento legislativo**

**LEY QUE EXCEPTUA A LA UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION DE TOPES A CRECIMIENTO ANUAL DE GASTOS DE PERSONAL DISPUESTO EN ARTICULO 92 DE LA LEY 617 DE 2000-Análisis de impacto fiscal**

**LEY QUE EXCEPTUA A LA UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION DE TOPES A CRECIMIENTO ANUAL DE GASTOS DE PERSONAL DISPUESTO EN ARTICULO 92 DE LA LEY 617 DE 2000-Consulta previa resulta innecesaria**

**PERSONAS REINSERTADAS O DESMOVILIZADAS-Necesidad de protección**

**DERECHO A LA VIDA-Presupuesto ontológico para el goce y ejecución de los demás derechos constitucionales**

Revisión oficiosa de constitucionalidad de la Ley 1865 del 30 de agosto de 2017 “*Por medio de la cual se exceptúa a la Unidad Nacional de Protección de lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000*”.

Magistrado Ponente:  
JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Bogotá, D. C., once (11) de abril de dos mil dieciocho (2018).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Alejandro Linares Cantillo, quien la preside, Carlos Bernal Pulido, Diana Fajardo Rivera, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Gloria Stella Ortiz Delgado, José Fernando Reyes Cuartas y Alberto Rojas Ríos, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, profiere la siguiente:

## SENTENCIA

### I. ANTECEDENTES

1. El día 30 de agosto de 2017 se recibió en el Secretaría General de esta Corporación el oficio OFI17-00106600/JMSC 110200 de esa misma fecha, suscrito por la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República, con el que se remitió copia auténtica de la Ley 1865 de 2017 “*por medio de la cual se exceptúa a la Unidad Nacional de protección de lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000*”.
2. Por medio de auto del 6 de septiembre de 2017 se asumió el conocimiento del asunto por la Magistrada Cristina Parto Schlesinger, se decretaron pruebas relativas al trámite legislativo que cursó la norma en el Congreso, se ordenó correr traslado de las pruebas que se allegaran al Procurador General de la Nación, se comunicó del inicio del proceso a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, a los Ministros del Interior, de Justicia y del Derecho y de Hacienda y Crédito Público, al Departamento Administrativo de la Función Pública, a la Unidad Nacional de Protección y a la Defensoría del Pueblo para que, si lo estimaban oportuno, participaran en el asunto de la referencia. Finalmente, en dicha providencia se invitó a intervenir en el proceso a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, a las Universidades del Rosario, de los Andes, Externado de Colombia, Pontificia Universidad Javeriana y de la Sabana.
3. Cumplidos los trámites constitucionales y legales, previo concepto del Procurador General de la Nación, y antes de que procediera la Corte a decidir

de fondo la revisión de constitucionalidad de la referencia, la Magistrada Pardo Schlesinger presentó impedimento a la Sala Plena, el cual se declaró fundado, disponiéndose la remisión del expediente al Magistrado José Fernando Reyes Cuartas. Así mismo se presentó en su oportunidad impedimento por parte del Magistrado Antonio José Lizarazo el cual, en igual sentido, se declaró fundado. Así las cosas, constatado el cumplimiento del procedimiento legal se procede con el examen respectivo.

## **II. NORMA OBJETO DE EXAMEN**

A continuación se transcribe el texto de la Ley 1865 de 2017, conforme su publicación en el Diario Oficial No. 50.341 del 30 de agosto de 2017.

### ***“LEY 1865 DE 2017***

*(agosto 30)*

*por medio de la cual se exceptúa a la Unidad Nacional de Protección de lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000.*

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

### **DECRETA:**

***Artículo 1°.*** *Exceptúese a la Unidad Nacional de Protección durante la presente vigencia fiscal y la del año 2018, de la aplicación de las restricciones previstas en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000 en el crecimiento de los gastos de personal relativos a la modificación de su estructura y planta de personal, para la implementación inmediata de medidas materiales de protección de que trate el punto 3.4.7.4 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, dentro del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política.*

***Artículo 2°.*** *Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sea contrarias.*

*El Presidente del Honorable Senado de la República,  
Efraín José Cepeda Sarabia.*

*El Secretario General del Honorable Senado de la República,  
Gregorio Eljach Pacheco.*

*El Presidente de la Honorable Cámara de Representantes,  
Rodrigo Lara Restrepo.*

*El Secretario General de la Honorable Cámara de Representantes,  
Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

*REPÚBLICA DE COLOMBIA – GOBIERNO NACIONAL*  
*Publíquese y cúmplase.*

*Dada en Bogotá, D. C., a 30 de agosto de 2017.*

*JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN*

*El Ministro del Interior,*  
*Guillermo Abel Rivera Flórez.*  
*El Ministro de Hacienda y Crédito Público,*  
*Mauricio Cárdenas Santamaría.”*

### **III. INTERVENCIONES**

Durante el trámite del proceso se presentaron las siguientes intervenciones:

#### **Presidencia de la República**

1. La Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República solicitó se declare la **EXEQUIBILIDAD** de la Ley 1865 de 2017, pues en su concepto: i) la mencionada ley que se estudia fue expedida siguiendo el procedimiento dispuesto en el Acto Legislativo 01 de 2016, ii) su contenido material es respetuoso de la Constitución y de los instrumentos que se integran a ella a través del bloque de constitucionalidad y, iii) constituye un desarrollo necesario del Acuerdo Final.

Como “reflexión introductoria” se afirma que “el contenido material de la Ley 1865 de 2017 ya fue objeto de control por la Corte Constitucional en la revisión oficiosa de constitucionalidad del Decreto Ley 298 del 23 de febrero de 2017...Este Decreto y la Ley bajo examen presentan el mismo articulado salvo que el primero contempla únicamente la vigencia fiscal del año 2017 mientras la segunda contempla las vigencias fiscales del 2017 y del 2018...Mediante la Sentencia C-331 de 2017...Frente a lo material, la Corte encontró que el Decreto Ley cumplía con los límites materiales de la conexidad objetiva, estricta y suficiente y de la necesidad y concluyó su compatibilidad material con la Constitución...”.

En criterio de la interviniente en el presente asunto se logra demostrar la constitucionalidad de la ley bajo examen en tanto que, expidió bajo las competencias otorgadas por el Congreso de la República en el marco del Acto Legislativo 01 de 2016; contenido normativo este último del que además se desprende la conexidad, en tanto que la ley objeto de estudio es un instrumento para cumplir con los propósitos del Acuerdo Final para la Paz. En este orden, se adujo que, era necesario excepcionar de la aplicación del artículo 92 de la Ley 617 de 2000 a la Unidad Nacional de Protección por cuanto sólo mediante una modificación de la planta de personal fuera de los

límites establecidos, se podrían ejecutar los compromisos que emanan del mencionado acuerdo.

Dado lo anterior, en la intervención se analizó el trámite de la ley, concluyendo que al haberse cumplido cada una de las normas procedimentales particularmente exigibles, no es posible atribuirle a dicho trámite la existencia de algún vicio de procedimiento, ni mucho menos algún déficit en su deliberación.

Con respecto al análisis material, sostuvo que, la medida que se adopta mediante la Ley 1865 de 2017 pretende exceptuar a la Unidad Nacional de Protección de la regla presupuestal que limita el crecimiento anual de los gastos de personal de las entidades. Agregó que la ley tiene por objeto eliminar las restricciones legales que impiden que la Unidad Nacional de Protección pueda incrementar su planta de personal en cumplimiento de uno de los compromisos centrales del Acuerdo Final, esto es, la garantía de brindar seguridad integral a las personas que pertenecieron a las FARC-EP, a sus familias, así como a los integrantes del nuevo movimiento o partido político que surja del tránsito de las FARC-EP.

### **Ministerio de Hacienda**

2. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público solicitó se declare la **EXEQUIBILIDAD** de la Ley 1865 de 2017 por considerar que la misma es constitucional en su aspecto formal, en cuanto el proyecto se radicó y publicó en su debida oportunidad y de manera general el trámite legislativo cumplió con las publicaciones exigidas por la Constitución Política de forma previa a los respectivos debates. Preciso que al tratarse de una Ley Orgánica, su aprobación requería de la mayoría absoluta de los miembros tanto de la Cámara de Representantes como del Senado de la República y dichas exigencias se encuentran debidamente acreditadas y, finalmente, aseguró que, la ley en estudio facilita la implementación del Acuerdo Final, en la medida en que constituye una herramienta necesaria para el cumplimiento de algunos de los compromisos adquiridos por el Gobierno Nacional en el punto 3.4.7.4.

En cuanto a la verificación de los requisitos materiales de validez constitucional, el Ministerio aseguró que con la presente ley orgánica se cumple con la obligación del Estado colombiano a través de la Unidad Nacional de Protección, de brindar las medidas de protección integral de los derechos a la vida, libertad, integridad y la seguridad de las personas, grupos y comunidades en situación de riesgo extraordinario.

Frente a la conexidad de la ley con el Acuerdo Final, el interviniente retomó los argumentos de la Sentencia C-160 de 2017 para comprobar que la misma cumple con el mencionado requisito. Sobre el particular destacó que, en cuanto a la conexidad objetiva, referida a la necesidad de que el Gobierno demuestre un vínculo cierto y verificable entre un contenido del Acuerdo

Final y la materia de la norma respectiva, advirtió que, la ley facilita y asegura la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final. Frente a la conexidad estricta, entendida como la carga consistente en demostrar que el desarrollo normativo contenido en las disposiciones responde de manera precisa a un aspecto definido y concreto del Acuerdo, manifestó que el mismo busca materializar la creación de una subdirección al interior de la Unidad Nacional de Protección especializada en la seguridad y la protección para los integrantes del nuevo partido o movimiento político que surgiera del tránsito de las FARC-EP a la actividad legal. Por último, respecto de la conexidad suficiente como elemento vinculado al deber del Gobierno de demostrar el grado de estrecha proximidad entre las materias objeto de regulación por parte de la norma respectiva y el contenido del acuerdo que se pretende implementar, adujo que, se evidencia la concreción de la misma de cara al compromiso asumido, por lo cual es necesario garantizar las asignaciones presupuestales para la implementación del sistema para un periodo mínimo de 5 años en su etapa inicial.

Por último, señaló que exceptuar a la Unidad Nacional de Protección de lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000 para modificar la planta de personal, representa erogaciones adicionales para la Nación, las cuales deberán ser consistentes con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo, y deberán estar en concordancia con la Regla Fiscal. En esas condiciones, afirmó que *“la Dirección General de Presupuesto Público Nacional de este Ministerio emitió concepto favorable sobre la Ley.”*

### **Departamento Administrativo de la Función Pública**

3. El Departamento Administrativo de la Función Pública intervino en el proceso para solicitar se declare la **EXEQUIBILIDAD** de la norma examinada, por cuanto la misma se ajusta a los contenidos tanto del Acto Legislativo 01 de 2016, como al Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, dentro del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política.

En primera medida, señaló que la Ley 1865 de 2017 se expidió en el marco del Procedimiento Legislativo Especial para la paz contenido en el Acto Legislativo 01 del 7 de julio de 2016, siendo su objeto facilitar y asegurar la implementación y desarrollo del Acuerdo Final, de manera que los mismos tengan una conexidad directa con el cumplimiento de los compromisos adquiridos por las partes en el marco del conflicto interno colombiano.

Aseguró que, la disposición contenida en la Ley 1865 de 2017 no sólo cumple con los requisitos establecidos en el Acto Legislativo 01 de 2016 que le da origen, en la medida que establece una excepción a la aplicación de la Ley 617 de 2000 referente al congelamiento de la planta de personal, lo cual tiene por objeto facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final, sino que desarrolla el compromiso contenido en el punto

3.4.7.4 del mismo Acuerdo. Así las cosas, para el interviniente, la presente ley otorga a la Unidad Nacional de Protección la autonomía administrativa y financiera que permite la vinculación del personal necesario para brindar la seguridad de quienes se predica un riesgo excepcional.

### **Unidad Nacional de Protección**

4. La Unidad Nacional de Protección intervino en el proceso para solicitar que la Corte declare la **EXEQUIBILIDAD** de las normas demandadas; para ello advierte que, en su criterio se cumple con los requisitos de conexidad de forma objetiva, estricta y suficiente entre el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera y la Ley 1865 de 2017, la cual busca dar especial cumplimiento a lo acordado en el punto 3.4.7.4 del Acuerdo Final, referente a la creación de un Programa de Protección Integral para proteger a las y los integrantes del nuevo partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad legal.

Recordó que, el Acuerdo Final señaló que el Gobierno Nacional realizaría los ajustes necesarios con el objeto de ampliar la planta de personal de la UNP, lo cual resulta pertinente para atender de manera idónea y oportuna a la población señalada, lo que requiere una modificación de la planta de personal al interior de la Unidad Nacional de Protección.

Consideró el interviniente que la expedición de la presente ley se da en el marco de circunstancias extraordinarias, debido a que el plazo establecido dentro del Acuerdo Final para modificar las normas que permitieran materializar lo acordado en el punto 3.4.7.4 y para iniciar la implementación de las medidas de seguridad y protección que corresponden, fue de 15 días posteriores a la firma del Acuerdo Final.

Manifiesto finalmente que la estricta necesidad de la medida también se justifica en la situación de debilidad manifiesta de las personas que dejan las armas, lo que genera que las mismas se encuentren cobijadas por una presunción de riesgo extraordinario, de lo que se infiere que las medidas de protección que se implementen tienen tal nivel de urgencia que deben adoptarse de carácter inmediato.

### **Universidad Libre**

5. La Universidad Libre intervino en el proceso para solicitar que la Corte declare la **EXEQUIBILIDAD** de la ley 1865 de 2017. Al respecto explicó que el Acto Legislativo 01 de 2016 estableció diferentes facultades normativas para la concreción del Acuerdo Final. Con respecto a las facultades especiales que tiene el Congreso de la República, precisó que, es necesario que el proyecto de ley adelantado por el Congreso tenga conexidad con lo

establecido en el Acuerdo Final, respetando un margen de configuración legislativa.

Para el caso concreto, en su concepto se demostraron las razones por las cuales el Congreso de la República no utilizó las vías del constitucionalismo ordinario para definir el protocolo del capítulo de seguridad para los integrantes de las FARC, acreditando la conexidad del tema regulado con el Acuerdo Final. De igual manera, indicó que, se cumplieron todas las reglas del procedimiento legislativo que impone tanto el Acto Legislativo como la Constitución Política. En este punto el Congreso consideró que era necesario actuar como legislador orgánico, cumpliendo con las mayorías necesarias para la aprobación de este tipo de leyes.

Por último reiteró la necesidad que tiene la Unidad Nacional de Protección de ampliar su planta de personal para dar cumplimiento al punto 3.4.7.4 del Acuerdo de Paz, lo cual es una medida de necesidad estricta y una medida de protección específica, adecuada y suficiente para garantizar la seguridad de los desmovilizados de las FARC-EP.

### **Pablo Catatumbo Torres Victoria**

6. El ciudadano Pablo Catatumbo Torres Victoria solicitó la declaratoria de **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** de la Ley 1865 de 2017. Cabe señalar que a lo largo del escrito, el ciudadano presenta consideraciones dirigidas a defender la constitucionalidad pura y simple de la normativa.

Inicialmente, el interviniente se refirió al Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera firmado en Bogotá el 24 de noviembre de 2016 por el Gobierno de la República de Colombia y la insurgencia de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo.<sup>1</sup>

Sostuvo que, de acuerdo al artículo 1 de Acto Legislativo 02 de 2017, las normas de derecho internacional y las que desarrollan derechos fundamentales son parámetros de interpretación y referente de validez de las normas y las leyes de implementación y desarrollo del acuerdo final, como lo es la Ley 1865 de 2017.

Indicó que el punto 3.4 del acuerdo desarrolló el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política que fue creado mediante el Decreto Ley 895 de 2017 y estableció el Programa de Protección Integral para las y los integrantes del nuevo movimiento o partido político que surja del tránsito de las FARC-EP, los antiguos integrantes del grupo armado y sus familia.

---

<sup>1</sup> El ciudadano Pablo Catatumbo Torres Victoria señaló que el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, “de acuerdo con el artículo 3 común a los convenios de Ginebra, se constituye como un Acuerdo Especial de Derecho Internacional, refrendado por el Congreso de la República el 30 de noviembre de 2016, e incorporado al ordenamiento jurídico mediante los Actos Legislativos 01 y 02 de 2017”. Folio 209 del expediente.

Se refirió al artículo 13 Decreto Ley 895 de 2017 que consagra la presunción de riesgo extraordinario para los integrantes del partido político denominado Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común. Asimismo, expuso que para el funcionamiento del programa antes enunciado se creó una Subdirección Especializada de Seguridad y Protección de la Unidad Nacional de Protección.<sup>2</sup>

Advirtió que el funcionamiento de estas medidas requiere la destinación de recursos financieros, humanos así como técnicos y justifica la excepción a la Unidad Nacional de Protección de lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000, que limita la contratación de la planta de personal.

Mencionó que en el caso concreto no se configura una violación a la reserva de ley orgánica y se cumple el requisito de la conexidad en cuanto existe un vínculo material entre la medida adoptada en la Ley 1865 y el Acuerdo Final, convirtiéndose en referente hermenéutico respecto de lo dispuesto en el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016 y revistiéndose de un carácter objetivo, estricto y suficiente.

Adujo que la medida de la Ley 1865 de 2017 cumple con el requisito de necesidad estricta, pues las medidas materiales de protección para los integrantes del partido político denominado Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común, los antiguos integrantes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo y sus familiares, están revestidas de urgencia. En palabras del ciudadano Torres Victoria:

*“Ahora bien, esta ley no solo cumple con el criterio de conexidad, sino que a su vez es estrictamente necesaria ya que es una medida imperativa frente a los procedimientos existentes para implementar una medida precisa de Acuerdo Final. Esto quiere decir que demanda la justificación del ejercicio de las facultades legislativas para la paz, en lugar del trámite del procedimiento ordinario o del legislativo especial, en razón de la estabilización de corto plazo, esto es, la urgencia de la medida impide agotar las etapas propias de los demás procedimientos legislativos existentes”.*<sup>3</sup>

Finalmente, sostuvo que la dejación de las armas por parte de las FARC-EP trajo consigo la reducción histórica de los hechos de violencia y, por otra parte, puso de presente la situación de vulnerabilidad y los hechos violentos en contra de los líderes sociales, defensores de derechos humanos y los miembros del partido político Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> El interviniente expone que la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección de la Unidad Nacional de Protección fue creada por el Decreto 300 de 2017, que prevé la creación de un cuerpo de seguridad y protección compuesto por 1200 hombres.

<sup>3</sup> Folio 217 del expediente.

<sup>4</sup> El interviniente se refirió al comunicado de 17 de enero de 2018, en el que la Misión de Verificación de la ONU en Colombia condenó el asesinato de dos integrantes del partido político FARC en la campaña electoral en Antioquia.

## CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

7. El Procurador General de la Nación, Fernando Carrillo Flórez, solicitó a la Corte Constitucional que declare la **EXEQUIBILIDAD** de la Ley 1865 de 2017 respecto del uso del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz. En esto mismos términos, solicitó declarar la **EXEQUIBILIDAD** respecto del trámite de la Ley 1865 de 2017 una vez se verifique el cumplimiento del anuncio previo de la sesión en que se llevó a cabo la aprobación de la proposición positiva del informe de ponencia en el debate surtido en la Plenaria del Senado y, finalmente, se declare la **EXEQUIBILIDAD** sustancial de las disposiciones de la Ley 1865 de 2017.

Como consideración preliminar, expresó el señor Procurador que la ley bajo estudio fue remitida por el Presidente de la República a la Corte Constitucional en el término previsto para el envío de las leyes o actos legislativos que sean expedidos por el Procedimiento Especial para la Paz.

En cuanto al análisis de la competencia, señaló que el Acto Legislativo 01 de 2016 creó un procedimiento legislativo especial para la paz, dentro del cual deben cumplirse tres requisitos: (i) que el Acto Legislativo 01 de 2016 se encuentre vigente, (ii) que el procedimiento especial se utilice dentro del lapso constitucionalmente previsto, y (iii) que se use con el propósito de implementar el Acuerdo Final.

El Ministerio Público consideró que la ley analizada cumple los requisitos constitucionales debido a que (i) el proyecto de ley fue tramitado en su integridad durante la vigencia del procedimiento legislativo especial para la paz, contemplado en el Acto Legislativo 01 de 2016 y (ii) existe conexidad entre la ley aprobada y la implementación del Acuerdo Final, en cuanto a las medidas previstas en el punto 3.4.7.4 del Acuerdo Final requieren una ampliación sobreviniente de la planta de personal de la Unidad Nacional de Protección, como en efecto ocurre en la ley objeto de estudio.

Frente al análisis del proceso de formación de la Ley 1865 de 2017, aseguró que se cumplen los requisitos de presentación, inicio del trámite del proyecto, publicación e iniciativa exclusiva gubernamental. Igualmente puso de presente que el proyecto fue repartido a las Comisiones Primeras de Senado y Cámara, el mismo fue anunciado en cada comisión, fue discutido y aprobado en la sesión conjunta de las Comisiones Primeras con las mayorías requeridas para la aprobación de un proyecto de Ley Orgánica.

Mencionó que en el segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes se formuló una proposición modificatoria en la cual se respetaron los principios de consecutividad e identidad flexible. En el segundo debate en el Senado, la Plenaria se abstuvo de continuar con la votación del proyecto, sin haberse encontrado constancia del anuncio previo del proyecto de ley en la respectiva votación, de modo que será labor de la Corte

Constitucional, con fundamento en su facultad probatoria constatar tal hecho. Así mismo, se formuló una proposición modificatoria en la cual se respetaron los principios de consecutividad e identidad flexible.

Destacó que el proyecto de ley fue tramitado como Ley Orgánica, cumpliéndose a cabalidad con el requisito de mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara. El Ministerio Público consideró que en efecto el Congreso tenía la obligación de tramitar dicho proyecto de ley mediante una Ley Orgánica.

Para la Procuraduría, la ley bajo estudio resulta constitucional desde la perspectiva material en cuanto la regulación presupuestal es un tema en el cual el legislador cuenta con amplia potestad de configuración, permitiéndosele realizar ciertas acciones institucionales como es la autorización de la ampliación de la planta de personal de la Unidad Nacional de Protección con su consiguiente efecto presupuestal.

De igual manera, el Ministerio Público hizo suyas las consideraciones de la Sentencia C-331 de 2017, según la cual el contenido material de la disposición en estudio resulta constitucionalmente relevante, por configurar una forma idónea para salvaguardar el derecho a la vida de las personas que dejan el conflicto armado con la finalidad de reincorporarse a la vida legal.

#### **IV. CONSIDERACIONES**

##### **Competencia**

1. De conformidad con el artículo 1º, literal k) del Acto legislativo 1 de 2016, la Corte Constitucional es competente para decidir sobre la constitucionalidad de la Ley 1865 de 2017, teniendo en cuenta que se trata de una ley expedida a través del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz y que dicho Acto Legislativo además establece que tales normas *“tendrán control automático y único de constitucionalidad, posterior a su entrada en vigencia”*.

##### **Metodología de la decisión**

2. La Sala Plena de la Corte revisará la constitucionalidad de la Ley 1865 de 2017 *“por medio de la cual se exceptúa a la Unidad Nacional de Protección de lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000”*, para los cual adoptará la siguiente metodología:

(i) En primer lugar, analizará el procedimiento legislativo que dio lugar a la expedición de la Ley 1865 de 2017 –control competencial y control formal-. Con este fin se realizará previamente una descripción sobre la naturaleza de las leyes orgánicas, en especial sobre la ley orgánica del Presupuesto. Luego, se recordarán los requisitos procedimentales que se deben surtir para la aprobación de la ley, con base en lo previsto por la Constitución y el artículo

1° del Acto Legislativo 01 de 2016. Finalmente, se verificará si el trámite que precedió la expedición de la Ley 1865 de 2017 cumplió con las condiciones previstas para ello. Posteriormente se desarrollarán los contenidos del juicio de conexidad.

(ii) En segundo lugar, solo de establecerse la validez del trámite en la formación de la ley, se realizará el examen del articulado.

### **Análisis sobre el procedimiento adelantado respecto de la Ley 1865 de 2017**

**3. Naturaleza de las leyes orgánicas.** La Constitución Política ha encomendado al Congreso de la República hacer las leyes, interpretarlas, reformarlas o derogarlas. De igual manera, el propio Constituyente ha clasificado las leyes en diversos tipos. De este modo, el Legislador puede expedir códigos o conjuntos sistemáticos de normas, leyes marco, de facultades extraordinarias, estatutarias, ordinarias o de contenido ordinario y orgánicas<sup>5</sup>.

Sobre esta última categoría de normas, el artículo 151 de la Carta establece que a las leyes orgánicas estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa y a través de ellas se adoptaran “*las leyes que reglamentan el Congreso y cada una de las Cámaras; las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones; el plan general de desarrollo; y la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales*”<sup>6</sup>. Dada la importancia que revisten dichas materias el Constituyente decidió reservar su regulación, modificación y derogación a un tipo de ley especial<sup>7</sup>, sujeta a mayorías también especiales<sup>8</sup>, superiores a las requeridas para aprobar leyes ordinarias.

La especificidad y características esenciales que revisten las leyes orgánicas en Colombia, en tanto que tipo de ley especial, son aspectos que se ponen de presente al examinar sistemáticamente el Texto Fundamental<sup>9</sup>.

Por expresa disposición del Constituyente de 1991 las leyes orgánicas gozan de una prerrogativa especial frente a las demás leyes “*por su posición organizadora de un sistema legal que depende de ellas*”. Dado su carácter superior, la actividad legislativa está sujeta a ellas y constituyen una pauta a seguir en determinadas materias. En ese orden, el control de constitucionalidad implica que se confronte la norma objeto de reproche no

<sup>5</sup> Sentencia C-421 de 2012. M.P. Mauricio González Cuervo.

<sup>6</sup> Sentencia C-289 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>7</sup> *Ibíd.*

<sup>8</sup> En concordancia con el artículo 151 de la Constitución Política “*las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara.*”

<sup>9</sup> Sentencia C-1042 de 2007

solamente con los preceptos constitucionales, sino también con la respectiva norma orgánica<sup>10</sup>.

Es importante anotar que las leyes orgánicas *condicionan*, con su normatividad, la actuación administrativa y la expedición de otras leyes sobre la materia de que tratan, es decir, según lo dispone la norma constitucional citada, sujetan el ejercicio de la actividad legislativa.

Desde luego una ley orgánica es de naturaleza jerárquica superior a las demás leyes que versen sobre el mismo contenido material, ya que éstas deben ajustarse a lo que organiza aquella. Pero, propiamente hablando, la ley orgánica no tiene el rango de norma constitucional, porque no está *constituyendo* sino *organizando* lo ya constituido por la norma de normas, que es, únicamente, el Estatuto Fundamental. La ley orgánica no es el primer fundamento jurídico, sino una pauta a seguir en determinadas materias preestablecidas, no por ella misma, sino por la Constitución. Así, la norma constitucional es *creadora* de situaciones jurídicas al paso que la ley orgánica sí aplica una norma superior -la constitucional- y crea, a la vez, condiciones a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa.

Al respecto, la Corte Constitucional ha reiterado en su jurisprudencia que *“las leyes orgánicas, dada su propia naturaleza, tienen un rango superior frente a las demás leyes, por consiguiente, imponen sujeción a la actividad ordinaria del Congreso. Sin embargo, no alcanzan la categoría de normas constitucionales (CP art. 151), comoquiera que se orientan a organizar aquello que previamente ha sido constituido en la Carta Fundamental*<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-289-14.htm> *-* [ftn15](#)*. Su importancia está reflejada en la posibilidad de condicionar la expedición de otras leyes al cumplimiento de ciertos fines y principios, a tal punto que llegan a convertirse en verdaderos límites al procedimiento legislativo ordinario y a la regla de mayoría simple, que usualmente gobierna la actividad legislativa.”*<sup>11</sup>

Lo anterior se evidencia en que el procedimiento legislativo requerido para la aprobación de la ley orgánica está sometido a una rigidez constitucional, en el sentido de que el respectivo proyecto de ley debe ser aprobado por la mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara<sup>12</sup>.

En este orden, la jurisprudencia ha identificado cuatro requisitos especiales: *“(i) el fin de la ley; (ii) su contenido o aspecto material; (iii) la votación mínima aprobatoria; y (iv) el propósito del legislador”*<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> Sentencia C.072 de 2006

<sup>11</sup> Sentencia C-289 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>12</sup> Sentencia C-1042 de 2007

<sup>13</sup> Sentencia C-289 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, Sentencia C-1246 de 2001. M.P. Rodrigo Uprimny Yepes, Sentencia C-540 de 2001. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

En relación con la **finalidad**, ésta incorpora una serie de reglas a las cuales “*estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa*”<sup>14</sup> (CP art. 151), razón por la cual este tipo de normas regulan el trámite aprobatorio de las normas de inferior jerarquía en sus respectivas materias. En otras palabras, “*la ley orgánica condiciona la expedición de leyes sobre la materia que ella trata.*”<sup>15</sup>

En cuanto al segundo requisito, referente a la **materia**, la Corte ha dicho que “*las materias de reserva constitucional de ley orgánica constituyen el elemento trascendental para definir e identificar este tipo especial de leyes*”<sup>16</sup>. En este sentido, “*la Constitución consagra cuatro materias específicas de reserva de ley orgánica, las cuales, según la denominación dada en la doctrina y en la jurisprudencia, corresponden a las siguientes: Ley Orgánica del Congreso, Ley Orgánica de Planeación, Ley Orgánica del Presupuesto y Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. De esta manera, la definición constitucional de las leyes orgánicas se elabora a partir de este criterio material*”<sup>17</sup>. “*En ese orden de ideas, atribuye reserva de ley orgánica a las leyes que reglamentan el Congreso y cada una de las Cámaras; las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones; el plan general de desarrollo; y la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales*”<sup>18</sup>.

En lo referente a las **mayorías especiales** requeridas para la aprobación de una ley orgánica, el artículo 151 Superior exige la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra cámara, con el objeto de lograr un mayor consenso de las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la República. De igual manera, garantiza tanto una mayor legitimidad democrática como una vocación de permanencia de esta clase de leyes, pues a ellas está condicionada la expedición y reforma de las normas ordinarias<sup>19</sup>.

Por último, en lo que tiene que ver con el **propósito de aprobar una ley orgánica**, la jurisprudencia constitucional ha reiterado que “*en el propio trámite legislativo debe aparecer clara, expresa y positiva la voluntad del Congreso de aprobar o modificar una ley de naturaleza orgánica*”<sup>20</sup>. Esta exigencia se orienta a garantizar (i) la transparencia en el debate democrático, y (ii) el control político de los ciudadanos. Sobre el particular ha dicho que en la aprobación de normas orgánicas debe contener el “*propósito legislativo explícito de proponer y tramitar una ley de ese tipo, esto es, la intención manifiesta y positiva de que se surta un procedimiento legislativo directamente encaminado a la adopción o reforma de una de tales leyes*”<sup>21</sup>.

<sup>14</sup> Artículo 151 de la Constitución Política de Colombia.

<sup>15</sup> Sentencia C-540 de 2001. M.P. Jaime Córdoba Triviño

<sup>16</sup> Sentencia C-540 de 2001. M.P. Jaime Córdoba Triviño

<sup>17</sup> *Ibíd.*

<sup>18</sup> Sentencia C-289 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>19</sup> Sentencia C-289 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Sentencia C-540 de 2001. M.P. Jaime Córdoba Triviño

<sup>20</sup> Sentencia C-289 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Sentencia C-1246 de 2001. M.P. Rodrigo Uprimny Yepes, Sentencia C-540 de 2001. M.P. Jaime Córdoba Triviño. Sentencia C-795 de 2000. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>21</sup> Sentencia C-540 de 2001. M.P. Jaime Córdoba Triviño. Sentencia C-795 de 2000. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Consideró la Corte igualmente: *“Esta condición de exigir desde el comienzo claridad sobre la intención del legislador de dar un tratamiento de ley orgánica, consulta postulados de transparencia del proceso legislativo como resultado del principio democrático. En la medida en que haya claridad de propósitos del proceso legislativo, se respeta el derecho de la población a ejercer control político directo sobre sus autoridades y se preserva el fin esencial del Estado de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida política de la Nación (C.P., arts. 2º y 40)”*<sup>22</sup>.

Finalmente, cabe aclarar que, como lo ha sostenido la Corte, no toda materia contenida en una ley orgánica es por este sólo hecho una norma con dicho carácter. En este orden, es necesario evitar un vaciamiento de la actividad legislativa ordinaria en desmedro del principio democrático<sup>23</sup>.

**4. Ley Orgánica del Presupuesto.** Dada la importancia para realización de los objetivos del Estado Social de Derecho, la elaboración y ejecución del presupuesto está supeditada al cumplimiento de una serie de principios establecidos tanto en la Constitución como en la Ley orgánica de Presupuesto<sup>24</sup>.

La jurisprudencia ha resaltado la importancia de la elaboración del Presupuesto en un Estado Social de Derecho. En la Sentencia C-1645 de 2000<sup>25</sup> se afirma que *“El presupuesto público se constituye así en un acto de trascendental importancia para el país, pues de él depende en buena medida la política económica y el cumplimiento de fines esenciales del Estado vr. gr. el servicio a la comunidad, la promoción de la prosperidad general, la garantía y efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, y el aseguramiento en condiciones de igualdad y equidad de un orden justo”*.

En estos mismos términos, la Sentencia C-1064 de 2001 estimó que la normativa relativa al presupuesto es un reflejo de la realidad social y económica, como también de las políticas del Estado para responder a esa realidad; en donde el presupuesto es una especie de *“(…) contrato democrático anual sobre la asignación de recursos escasos y la fijación de prioridades, mediante el cual el Estado concreta no sólo un instrumento medular en la dirección de la economía y la política macroeconómica, sino la herramienta jurídica que expresa cuantitativamente el cumplimiento de fines esenciales del Estado y la política social para alcanzarlos. De este modo, el servicio a la comunidad, la promoción de la prosperidad general, la garantía y efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la*

<sup>22</sup> Sentencia C-540 de 2001. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

<sup>23</sup> Sentencia C-1175 de 2001

<sup>24</sup> Sentencia C-1645/00 M.P. Carlos Gaviria Díaz. En el mismo sentido ver entre otras las sentencias C-442/01 y C-177/02 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, C-1064/01 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Córdoba Triviño C-1065/01 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

<sup>25</sup> M.P. Carlos Gaviria Díaz

*Constitución, y el aseguramiento en condiciones de igualdad y equidad de un orden justo, tienen un correlato real y específico en la ley de presupuesto que explican la necesidad de un proceso de creación y reforma calificado que permita la discusión amplia y la mayor participación posible a través de los representantes legítimos del pueblo reunidos en el Congreso”<sup>26</sup>. En particular, acerca de la función democrática que cumple la regulación sobre el presupuesto, en esta misma Sentencia se expuso:*

*“...define cuáles son las rentas que el Estado cobrará a sus ciudadanos y cuáles son los gastos en que incurrirá; materias que exigen, por lo tanto, imponer cargas tributarias que limitan los derechos de las personas. Así, el debate parlamentario, con sus estrictas reglas, cumple la función democrática de distribuir las cargas y beneficios dentro de la sociedad y de controlar la justicia y equidad tanto de la distribución como de las limitaciones a los derechos que resultan del desarrollo del deber ciudadano de contribuir al financiamiento del Estado y del cumplimiento de sus fines sociales...”*

Los artículos 346 a 355 superiores regulan la materia de presupuesto. En este orden disponen que:

- i) No se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos (art. 345 C.P.);
- ii) el presupuesto debe corresponder al Plan Nacional de Desarrollo (art. 346 C.P.);
- iii) que en la ley de apropiaciones no se puede incluir partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, a un gasto decretado conforme a ley anterior, a uno propuesto por el Gobierno para atender el funcionamiento de las ramas del poder público, al servicio de la deuda, o a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo (art. 346 C.P.);
- iv) el proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva. Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno deberá proponer, en forma separada, ante las comisiones encargadas de estudiar el proyecto de presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados (art. 347 C.P.);
- v) la ley de apropiaciones debe contener un componente denominado gasto público social que agrupará las partidas de esa naturaleza y que excepto en los

---

<sup>26</sup> M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación (art. 350 C.P.);

vi) la distribución territorial del gasto público social se tendrá en cuenta el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población, y la eficiencia fiscal y administrativa, según reglamentación que hará la ley (art. 350 C.P.);

vii) el presupuesto de inversión no se podrá disminuir porcentualmente con relación al año anterior respecto del gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones (art. 350 C.P.);

viii) el Congreso no podrá aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos propuestas por el Gobierno ni incluir una nueva, sino con la aceptación escrita del ministro del ramo (art. 351 C.P.);

ix) el Congreso podrá eliminar o reducir partidas de gastos propuestas por el Gobierno, con excepción de las que se necesitan para el servicio de la deuda pública, las demás obligaciones contractuales del Estado, la atención completa de los servicios ordinarios de la administración y las inversiones autorizadas en los planes y programas a que se refiere el artículo 341 superior (art. 351 C.P.).

Por su parte, el artículo 352 establece que *“la ley orgánica del presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el plan nacional de desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar”*.

La jurisprudencia ha distinguido entre la ley orgánica del presupuesto y su ley anual considerando que, *“mientras que la ley orgánica regula el proceso presupuestal como tal, esto es, establece la manera como se prepara, aprueba, modifica y ejecuta el presupuesto (CP art. 352)<sup>27</sup>, el contenido propio de las leyes anuales de presupuesto es diverso, pues a éstas corresponde estimar los ingresos y autorizar los gastos del período fiscal respectivo (CP. arts 346 y ss)”<sup>28</sup>.*

<sup>27</sup> **Artículo 352.** Además de lo señalado en esta Constitución, la ley orgánica del presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar.”

<sup>28</sup> **Artículo 346.** El gobierno formulará anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones que deberá corresponder al plan nacional de desarrollo y lo presentará al Congreso, dentro de los primeros diez días de cada legislatura.

“En la ley de apropiaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a la ley anterior, o a uno propuesto por el gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al plan nacional de desarrollo.

“Las comisiones de asuntos económicos de las dos cámaras deliberarán en forma conjunta para dar primer debate al proyecto de presupuesto de rentas y ley de apropiaciones.”

Así mismo, las normas de la Ley Orgánica de Presupuesto son de carácter permanente en cuanto han sido previstas por la Constitución justamente para regir todo el trámite de preparación, discusión, aprobación y ejecución de los presupuestos anuales. Al contrario, las leyes que se expiden cada año por el Congreso en desarrollo de lo previsto por los artículos 150-11, 346, 347 y 349 son temporales. Así, la función de la ley anual de presupuesto no es otra que contemplar el cómputo de rentas, recursos tributarios y de crédito, gastos e inversiones dentro del respectivo período fiscal, y jamás consiste en sustituir y menos en modificar las reglas permanentes trazadas por la Ley Orgánica de Presupuesto<sup>29</sup>.

En relación con la ley orgánica del presupuesto ha sostenido la Corporación que ésta tiene características constitucionales especiales, por cuanto *“la misma Constitución le confiere ese alcance por estar determinada a condicionar el ejercicio de la actividad legislativa (art. 151 C.P.). De este carácter preeminente se desprenden varias consecuencias importantes: a) la ley orgánica, condiciona la expedición de leyes sobre la materia que ella trata, de modo tal que sus prescripciones han sido elevadas a un rango cuasi-constitucional, pues una vulneración o desconocimiento de lo que ella contemple en materia de procedimiento y principios por parte de las leyes presupuestales ordinarias, acarrea su inconstitucionalidad”*.<sup>30</sup>

En este sentido ha señalado la Corte que cuando se demanda una disposición relativa al presupuesto, debe confrontarse la disposición acusada no solamente con el texto constitucional, sino también con la Ley orgánica<sup>31</sup>.

El Estatuto Orgánico del Presupuesto, expedido con base en las atribuciones dadas al Congreso por los artículos 151 y 352 de la Constitución Política, establece que el presupuesto general de la Nación se integra por tres partes a saber: el presupuesto de rentas, es decir, la estimación de los ingresos del Estado durante el año fiscal, la ley de apropiaciones, que autoriza los gastos y, finalmente, las disposiciones generales, esto es las *“normas tendientes a asegurar la correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación, las cuales regirán únicamente para el año fiscal para el cual se expidan”*<sup>32</sup>.

De igual manera, la Corporación ha señalado que es una competencia del legislador orgánico la consagración de límites al crecimiento de los gastos. Dijo entonces esta Corte que *“por disposición constitucional expresa (C.P, art. 352), los límites al crecimiento de las cuentas y rubros del presupuesto de gastos se pueden establecer tanto en la Carta Política como en la ley orgánica del presupuesto”*, sin que ello implique *“una cotitularidad entre el constituyente y el legislador orgánico para definir el sistema presupuestal pues es indiscutible que el ejercicio de la potestad legislativa estará sujeto a*

<sup>29</sup> Sentencia C-1379-00

<sup>30</sup> Sentencia C-478/92 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. En el mismo sentido ver las sentencias C-1379/00 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-579/01 M.P. Eduardo Montealegre Lynnet., C-1665/01 y C-892/02 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

<sup>31</sup> Ídem.

<sup>32</sup> Sentencia C-562 de 1998

*los preceptos constitucionales*”<sup>33</sup>. En este orden, la ley orgánica del presupuesto puede entonces limitar los gastos de las entidades públicas con el fin de cumplir propósitos constitucionales relevantes, como es la racionalización del uso de los recursos públicos y la reducción del déficit presupuestal.

Conforme a lo anterior, el Legislador tiene una amplia libertad para establecer “*diferencias en las limitaciones al crecimiento de los gastos de diferentes entidades nacionales, ya sea por vía general en la ley orgánica de presupuesto, ya sea al realizar las apropiaciones correspondientes en la ley anual de presupuesto*”<sup>34</sup>. De igual manera, en virtud de la cláusula general de competencia puede excepcionar para casos concretos las restricciones presupuestales que él mismo ha dispuesto.

Finalmente, debe señalarse que la Ley 819 de 2003 en su artículo 7° consagra la necesidad de realizar un análisis del impacto fiscal en todo proyecto de ley que ordene gasto, mediante el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el cual deberá rendirse durante el trámite del proyecto en el Congreso de la República. Asimismo, este concepto deberá presentarse cuando existan proyectos de ley de iniciativa gubernamental que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos<sup>35</sup>.

## **Juicio de conexidad**

5. Esta Corporación en las sentencias C-630<sup>36</sup> y C-674<sup>37</sup> de 2017 sostuvo que el Acto Legislativo 01 de 2016 instituye unos parámetros especiales de competencia, a saber: i) conexidad material, ii) conexidad teleológica, iii) habilitación temporal y iv) habilitación competencial. Igualmente, el juicio a realizar debe atender lo dispuesto en el Acto Legislativo 02 de 2017, consistente en otorgar estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo Final, que la Corte en la sentencia C-630 de 2017 declaró la exequibilidad en los términos

<sup>33</sup> C-644 de 2002 M.P. Jaime Córdoba

<sup>34</sup> Sentencia C-809 de 2002

<sup>35</sup> “**Artículo 7°.** Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.// Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.// El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso. // Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. // En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces. // Al respecto cabe señalar, en primer lugar, que la Corte no ha estudiado ninguna demanda de constitucionalidad contra el mencionado artículo. Sin embargo, en distintas sentencias se ha tenido que referir a él, en casi todos los casos con motivo de objeciones presidenciales elevadas contra proyectos aprobados en el Congreso de la República.”

<sup>36</sup> Revisó la constitucionalidad del Acto Legislativo 02 de 2017, por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

<sup>37</sup> Revisó la constitucionalidad del Acto Legislativo 01 de 2017, por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones.

de dicha decisión. En este orden procede la Sala a verificar el cumplimiento de los criterios mencionados respecto de la Ley 1865 de 2017.

### ***Conexidad material***

6. Las leyes que se tramiten por el procedimiento legislativo especial para la paz deben regular materias que tengan una vinculación clara, estrecha y directa con los contenidos del Acuerdo Final, de manera que evidencien que el mecanismo abreviado es empleado para agilizar y garantizar la implementación del mismo (inc. 1 art. 1), pues de lo contrario el uso del mecanismo legislativo excepcional resultaría inválido, al regular asuntos ajenos al ámbito competencial previsto en el Acto Legislativo 01 de 2016.

La Corte evidencia que la Ley 1865 de 2017 y el Acuerdo Final para la paz presentan un alto grado de conexidad sustancial. A través de la siguiente tabla comparativa puede extraerse la presencia de una conexidad clara, estrecha y directa entre la ley en revisión y el Acuerdo Final para la paz, veamos:

| <b><i>Ley 1865 de 2017</i></b>  | <b><i>Acuerdo Final</i></b>   |
|---|---|
| <p><b><i>Artículo 1°.</i></b> <i>Exceptúese a la Unidad Nacional de Protección durante la presente vigencia fiscal y la del año 2018, de la aplicación de las restricciones previstas en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000 en el crecimiento de los gastos de personal relativos a la modificación de su estructura y planta de personal, para la implementación inmediata de medidas materiales de protección de que trate el punto 3.4.7.4 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, dentro del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política.</i></p> <p><b><i>Artículo 2°.</i></b> <i>Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sea contrarias.</i></p> | <p><b><i>3.4.7.4 Programa de protección integral para las y los integrantes del nuevo movimiento o partido político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad legal, actividades y sedes, así como a las y los antiguos integrantes de las FARC-EP que se reincorporen a la vida civil y a las familias de todos los anteriores, de acuerdo con el nivel de riesgo.</i></b></p> <p><i>El Gobierno Nacional asume el compromiso de implementar un programa de protección integral en coincidencia con lo desarrollado en el acuerdo “Participación política: Apertura democrática para construir la paz”, numeral 2.1.2.1, literal c, que tendrá como objetivo proteger a las y los integrantes del nuevo partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad legal, sedes y actividades, así como a las y los antiguos integrantes de las FARC-EP que se reincorporen a la vida civil y a las</i></p> |

*familias de todos los anteriores de acuerdo con el nivel de riesgo.*

*(...)*

**3.4.7.4.1 Subdirección especializada de seguridad y protección en la UNP**

*El Gobierno Nacional creará una Subdirección al interior de la UNP, especializada en la seguridad y protección, para las y los integrantes del nuevo partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad legal, actividades y sedes, así como a las y los antiguos integrantes de las FARC-EP que se reincorporen a la vida civil y a las familias de todos los anteriores de acuerdo con el nivel de riesgo.*

*(...)*

**3.4.7.4.3. Cuerpo de seguridad y protección**

*(...)*

*El Gobierno hará las asignaciones presupuestales necesarias para la implementación integral del sistema las cuales deberán garantizarse para un periodo mínimo de cinco años en su etapa inicial.*

*(...)*

*Las y los integrantes del Cuerpo de Seguridad y Protección dependerán de la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección. La modalidad de vinculación se podrá realizar a través de contratación laboral directa como servidores/as públicos, o contratos temporales de prestación de servicios o incorporación del personal a través de operadores de seguridad debidamente autorizados y que brinden las mayores garantías de confiabilidad a las personas*

|  |  |
|--|--|
|  | <i>protegidas. El Gobierno Nacional, realizará los ajustes necesarios a objeto de ampliar la planta de personal de la UNP, si así fuere necesario.</i> |
|--|--|

Es normal que en el proceso de implementación normativa existan preceptos con alcance regulatorio más específico si se compara con lo expresado en el Acuerdo Final para la paz, o que llenen vacíos respecto de algunos aspectos no abordados suficientemente pero que se requieren con miras a la consecución de los objetivos pactados por las partes. Incluso pueden presentarse ajustes siempre que se salvaguarde la correspondencia con lo acordado<sup>38</sup>.

Del anterior cuadro comparativo es posible advertir que lo regulado en la Ley 1865 de 2017 presenta identidad y concreción de las medidas que resultan necesarias para armonizar y asegurar la implementación del Acuerdo Final.

Como se evidencia, la Ley 1865 de 2017 consta de dos artículos. El primero consagra una excepción a la prohibición consagrada por el artículo 92 de la Ley 617 de 2000. El segundo contiene la cláusula de vigencia.

*Cabe señalar que el artículo 92 de la Ley 617 de 2000 establece que “Durante los próximos cinco (5) años, contados a partir de la vigencia de la presente ley, el crecimiento anual de los gastos de personal de las Entidades Públicas Nacionales no podrá superar en promedio el noventa por ciento (90%) de la meta de inflación esperada para cada año, según las proyecciones del Banco de la República. A partir del sexto año, estos gastos no podrán crecer en términos reales”.*

Es decir, a través del artículo 1° de la Ley 1865 de 2017 la excepción del artículo 92 cambia por una permisón de crecimiento superior para la Unidad Nacional de Protección durante las vigencias fiscales 2017 y 2018. Ello con el objeto de lograr la implementación inmediata de medidas materiales de protección de que trata el punto 3.4.7.4 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, dentro del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política.

Se observa entonces que la disposición expresamente refiere que su objeto es la implementación inmediata de medidas materiales de protección de que trata el Acuerdo Final. En este orden, la Corte advierte una correspondencia clara, estrecha y directa entre el contenido normativo de la ley y lo pactado en el Acuerdo de Final, que pone de relieve que el mecanismo abreviado es empleado para agilizar y garantizar su implementación y ofrecer garantías de cumplimiento y fin del conflicto, por lo que se cumple con el criterio de conexidad material.

<sup>38</sup> Sentencias C-332 de 2017 y C-674 de 2017.

### **Conexidad teleológica**

7. Como ya se ha señalado, es claro que las leyes que se tramiten por el procedimiento legislativo especial para la paz deben tener como propósito facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final (literal a. del artículo 1° A.L 01/16).

Para la Sala la Ley 1865 de 2017 fue expedida con el propósito de facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final para la paz. En efecto, la ley se orienta a cumplir lo establecido en punto 3.4.7.4 del Acuerdo Final, que comprende un programa de protección integral para los integrantes del nuevo movimiento o partido político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad legal, actividades y sedes, así como a las y los antiguos integrantes de las FARC-EP que se reincorporen a la vida civil y a las familias de todos los anteriores, de acuerdo con el nivel de riesgo. Este numeral hace parte del componente 3 del Acuerdo, relativo al fin del conflicto. El numeral dispone en su integralidad:

***“3.4.7.4 Programa de protección integral para las y los integrantes del nuevo movimiento o partido político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad legal, actividades y sedes, así como a las y los antiguos integrantes de las FARC-EP que se reincorporen a la vida civil y a las familias de todos los anteriores, de acuerdo con el nivel de riesgo.***

*El Gobierno Nacional asume el compromiso de implementar un programa de protección integral en coincidencia con lo desarrollado en el acuerdo “Participación política: Apertura democrática para construir la paz”, numeral 2.1.2.1, literal c, que tendrá como objetivo proteger a las y los integrantes del nuevo partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad legal, sedes y actividades, así como a las y los antiguos integrantes de las FARC-EP que se reincorporen a la vida civil y a las familias de todos los anteriores de acuerdo con el nivel de riesgo.*

*Este Programa que estará adscrito al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República bajo la supervisión del Delegado Presidencial en la Instancia de Alto Nivel del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, contará con autonomía administrativa y financiera, mantendrá coordinación permanente y operativa con las instituciones del Estado pertinentes.*

*Las medidas establecidas en el presente numeral, se aplicarán a las y los representantes de las FARC-EP en proceso de reincorporación a la vida civil y adscritos/as al cumplimiento de tareas del proceso de paz, que*

*sean designados/as por la Delegación de Paz de las FARC-EP, conforme a lo que se establezca en el Acuerdo Final y desde la firma del mismo”.*

Como se observa, el Acuerdo remite al numeral 2.1.2.1, que hace parte del componente 2, relativo a la participación en política en el que el Gobierno Nacional se compromete a brindar medidas de protección para los integrantes del nuevo partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC a la vida civil, a través de la implementación de un Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política. Este sistema *“busca asegurar la promoción y protección de la persona, el respeto por la vida y la libertad de pensamiento y opinión, para así fortalecer y profundizar la democracia. Este nuevo Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política debe contribuir a crear y garantizar una cultura de convivencia, tolerancia y solidaridad, que dignifique el ejercicio de la política y brinde garantías para prevenir cualquier forma de estigmatización y persecución de dirigentes por motivo de sus actividades políticas, de libre opinión o de oposición. Se adoptarán previsiones para impedir que se fomenten concepciones de seguridad que, bajo cualquier excusa, vayan en contra de los objetivos del sistema que son la protección de la vida de quienes ejercen la política y su no estigmatización por razón de sus ideas y actividades políticas. El nuevo Sistema incorporará medidas especiales para las mujeres incluyendo la valoración positiva de su participación en lo público”*. Este sistema incluye medidas de (i) adecuación normativa e institucional, (ii) prevención, (iii) protección y (iv) evaluación y seguimiento.

Específicamente, el Programa de Protección Integral del punto 3.4.7.4 se compone de cinco elementos: (i) la creación de una subdirección especializada de seguridad y protección en la UNP, (ii) la puesta en marcha de una Mesa Técnica de Seguridad y Protección y (iii) la creación de un Cuerpo de Seguridad y Protección dentro de la UNP para atender las necesidades materiales de protección de los integrantes del nuevo partido, de los desmovilizados que requieran estas medidas de protección y de sus familiares; (iv) la ejecución del Programa de reconciliación, convivencia y prevención de la estigmatización y (v) las medidas en materia de autoprotección. Debe resaltarse el punto 3.4.7.4.1 del Acuerdo que dispone:

***“3.4.7.4.1 Subdirección especializada de seguridad y protección en la UNP***

*El Gobierno Nacional creará una Subdirección al interior de la UNP, especializada en la seguridad y protección, para las y los integrantes del nuevo partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad legal, actividades y sedes, así como a las y los antiguos integrantes de las FARC-EP que se reincorporen a la vida civil y a las familias de todos los anteriores de acuerdo con el nivel de riesgo.*

*La Subdirección Especializada de Seguridad y Protección, contará con la participación activa y permanente de no menos de dos representantes del nuevo partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal y el conjunto de su estructura y funcionamiento se definirá por el Gobierno Nacional y las FARC-EP. Esta Subdirección especializada de seguridad y protección, garantizará la administración, funcionamiento y operación de la Mesa Técnica y del Cuerpo de Seguridad y Protección que se crea en el presente acuerdo”.*

El componente del Programa de Protección Integral, relativo al Cuerpo de Seguridad y Protección dentro de la Unidad Nacional de Protección (UNP), es el que hace viable la Ley 1865 de 2017. En este orden, exceptúa a la UNP de las restricciones de crecimiento del gasto de personal, lo cual es necesario para crear el referido cuerpo de seguridad y protección. De igual manera, permite implementar los puntos 2.1.2.1, c y 3.4.7.4.3, que respectivamente consagran que el Gobierno (i) dispondrá de los recursos necesarios para proteger la integridad de dirigentes, hombres y mujeres, que participan en la actividad política atendiendo sus necesidades específicas y (ii) *hará las asignaciones presupuestales necesarias para la implementación integral del sistema las cuales deberán garantizarse para un periodo mínimo de cinco años en su etapa inicial.(...) Las y los integrantes del Cuerpo de Seguridad y Protección dependerán de la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección. La modalidad de vinculación se podrá realizar a través de contratación laboral directa como servidores/as públicos, o contratos temporales de prestación de servicios o incorporación del personal a través de operadores de seguridad debidamente autorizados y que brinden las mayores garantías de confiabilidad a las personas protegidas. El Gobierno Nacional, realizará los ajustes necesarios a objeto de ampliar la planta de personal de la UNP, si así fuere necesario”.*

Por lo tanto, la Corte encuentra cumplido el requisito de conexidad teleológica, por cuanto el objeto de la ley es precisamente lograr la implementación inmediata de medidas materiales de protección de que trate el punto 3.4.7.4 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, dentro del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política. En este orden, se cumple a cabalidad el objeto del procedimiento legislativo especial, el cual se circunscribe a agilizar y garantizar la implementación del Acuerdo Final y ofrecer garantías de cumplimiento y fin del conflicto.

Como se puede observar, la norma objeto de examen es desarrollo específico de un aspecto particular contenido en el Acuerdo Final, de modo que el requisito de conexidad está debidamente acreditado. En ese sentido, concurre un contenido verificable del Acuerdo que es desarrollado por la ley examinada, la normativa tiene por finalidad implementar ese aspecto definido y concreto del Acuerdo Final y existe una estrecha vinculación entre la

materia fruto de la negociación contenida en los acuerdos de paz y la norma analizada.

### ***Criterio temporal***

8. El procedimiento legislativo especial para la paz es transitorio al tener una vigencia de funcionamiento por 6 meses, contados a partir de la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2016, pudiendo ser prorrogado por otros 6 meses, previa comunicación formal del Gobierno nacional ante el Congreso de la República (inc. 1 art. 1).

El Acto Legislativo 01 de 2016, artículo 5°, dispuso que su entrada en vigencia tendría lugar a partir de la refrendación popular de dicho Acto Legislativo, la cual se llevó a cabo por el Congreso de la República mediante decisión del 30 de noviembre de 2016, tal y como lo señaló la Sentencia C-699 de 2016. En este orden, el procedimiento legislativo especial entró en vigencia desde día siguiente, es decir, a partir del 1 de diciembre de 2016.

En relación con la Ley 1865 de 2017, ésta fue expedida el 30 de agosto, es decir, dentro de los seis meses de prórroga siguientes a los seis meses posteriores a la entrada en vigencia del señalado Acto Legislativo, es decir, el trámite vía *fast track* de la ley bajo examen se cumplió en su totalidad dentro del límite temporal de vigencia de dicho procedimiento.

### ***Criterio de habilitación competencial***

9. Establece el Acto Legislativo 01 de 2016 que el Congreso de la República estará habilitado para tramitar, mediante el procedimiento legislativo especial para la paz, los proyectos de ley que sean de iniciativa exclusiva del Gobierno nacional (literal a. art. 1).

Para la Corte este requisito se encuentra cumplido como quiera el proyecto de ley orgánica No. 007 de 2017 Senado – No. 014 de 2017 Cámara, que se convertiría en la Ley 1865 de 2017, fue presentado ante el Congreso por el entonces Ministro del Interior, Juan Fernando Cristo Bustos, lo cual está señalado en la Gaceta del Congreso No. 425 del 2 de junio de 2017<sup>39</sup>. La iniciativa exclusivamente gubernamental habilitó la competencia del Congreso de la República para dar curso al trámite y expedición de la ley en cuestión, bajo el procedimiento legislativo especial para la paz.

En consecuencia, el acto normativo sujeto a revisión satisface los criterios de conexidad y competencia establecidos por la preceptiva y jurisprudencia constitucional.

---

<sup>39</sup> En la Gaceta 425 de 2 de junio de 2017 se indicó: “Proyecto de Ley Orgánica Número 07 de 2017 Senado. Clase de proyecto: Ley Orgánica. **Iniciativa: Gubernamental** – Acto Legislativo 01 de 2016. Tipo de Trámite: Procedimiento Legislativo Especial para la Paz.” Páginas 1 y 2.

### ***Requisitos procedimentales para la expedición de la ley***

#### ***10. Competencia del Congreso para adoptar la medida a través del procedimiento legislativo especial***

Conforme con el literal k) del artículo 1° del Acto legislativo 01 de 2016, las leyes expedidas a través del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz “*tendrán control automático y único de constitucionalidad, posterior a su entrada en vigencia*”. Este procedimiento se caracteriza por ser excepcional (medidas de transición) y transitorio (6 meses prorrogable por un lapso igual), en el propósito de agilizar y garantizar la implementación del Acuerdo Final, y ofrecer garantías de cumplimiento y fin del conflicto<sup>40</sup>.

De igual forma, el Acto Legislativo 01 de 2016 enlista las exigencias que en el proceso de formación debe cumplir todo proyecto de ley expedido mediante el procedimiento legislativo especial, así:

- i) iniciativa exclusiva del Gobierno nacional, teniendo por objeto facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final;
- ii) trámite preferencial en la respectiva cámara o comisión (prelación en el orden del día);
- iii) título debe corresponder a su contenido y el texto debe preceder la fórmula: “*El Congreso de Colombia, en virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, DECRETA*”;
- iii) primer debate se surte en sesión conjunta de comisiones permanentes respectivas, sin que medie solicitud del Gobierno, mientras que el segundo se cumple en las plenarios de cada cámara;
- iv) aprobados con las mayorías previstas en la Constitución y la ley según su naturaleza;
- v) tramitados en una sola vuelta de cuatro debates, cuyo tránsito entre una y otra cámara es de 8 días;
- vi) aprobados por mayoría absoluta;
- vii) modificaciones siempre que se ajusten al contenido del Acuerdo Final y cuenten con el aval previo del Gobierno –exigencia declarada inexecutable-<sup>41</sup>;

<sup>40</sup> Cfr. sentencias C-699 de 2016 y C-332 de 2017 que examinaron el Acto Legislativo 01 de 2016.

<sup>41</sup> Esta exigencia fue declarada inexecutable en sentencia C-332 de 17 de mayo de 2017 al concluirse que el literal h) así como el literal j) sustituirían los ejes fundacionales de la democracia y la separación de poderes al limitar de manera desproporcionada la capacidad deliberativa y decisoria del Congreso, conllevar un desbalance del equilibrio entre las ramas del poder público e impedir decidir si somete a discusión el articulado u opta por la votación en bloque. Por razón de los efectos *ex nunc* (hacia el futuro) aquellos proyectos de acto legislativo que fueron aprobados con antelación al pronunciamiento de la Corte no quedaron afectados con la inexecutable, lo cual implica que la sub-regla derivada resulta aplicable solo a partir de la decisión adoptada por la Corte.

vii) tramitarse en sesiones extraordinarias; y

viii) decidirse en comisión y plenaria sobre la totalidad de cada proyecto, con las modificaciones avaladas por el Gobierno nacional en una sola votación– exigencia declarada inexecutable-<sup>42</sup>.

Adicionalmente, por remisión expresa del Acto Legislativo 01 de 2016, en lo no establecido en el procedimiento legislativo especial se aplica lo previsto en el Reglamento Interno del Congreso (Ley orgánica 5ª de 1992), que comprende esencialmente desde el nivel constitucional, la consulta previa de las comunidades étnicas, las publicaciones oficiales, el anuncio previo a la votación, la conciliación, los principios de consecutividad e identidad flexible. En ese orden, procede la Corte a examinar el cumplimiento de los anteriores presupuestos en el proceso de formación, discusión y aprobación de la Ley 1865 de 2017.

### **El procedimiento surtido en el Congreso respecto del Proyecto de Ley Orgánica**

11. Las actuaciones legislativas enviadas a la Corte Constitucional por el Congreso de la República indican que la Ley 1865 de 2017, radicada como Proyecto de Ley Orgánica No. 007 de 2017 Senado – No. 014 de 2017 Cámara, surtió el siguiente trámite:

#### ***Iniciativa radicada por el Gobierno nacional y publicación del proyecto***

12. El Proyecto de Ley fue presentado por el entonces Ministro de Interior, Juan Fernando Cristo Bustos. El texto del proyecto original y su exposición de motivos fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 425 del viernes 2 de junio de 2017<sup>43</sup>.

Acorde con el procedimiento legislativo para la paz, establecido en el artículo 1º del Acto legislativo 01 de 2016, el proyecto de Ley Orgánica se estudió en sesiones conjuntas de las Comisiones Primeras de Senado y Cámara de la siguiente manera:

#### ***Sesiones conjuntas de las Comisiones Primeras de Senado y Cámara***

13. En las Gacetas del Congreso 475 y 476 del martes 13 de junio de 2017 se encuentra el “*Informe de Ponencia para Primer Debate en Comisiones Conjuntas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes al Proyecto de Ley Orgánica Número 07 de 2017 Senado y 014 de 2017 Cámara*”. En dicho informe se presenta ponencia favorable por parte de los ponentes designados, el Representante Oscar Fernando Bravo Realpe y el

<sup>42</sup> Idem.

<sup>43</sup> Certificación suscrita por el Secretario General del Senado de la República, expedida el 14 de septiembre de 2017.

Senador Hernán Andrade Serrano, y solicitan dar el primer debate al proyecto en los términos del texto original.

El anuncio de la discusión y votación del proyecto de ley fue realizado en la comisión primera de la Cámara de Representantes en la sesión del 14 de junio de 2017<sup>44</sup>. Al respecto en la Gaceta en que se publicó el Acta respectiva se señala lo siguiente:

*“Presidente:*

*Muchísimas gracias por todas sus palabras y la de todos mis colegas. Antes, porque estamos próximos, señora Secretaria, sírvase como siguiente punto, anunciar proyectos. **Mañana ocho y media de la mañana, Sesiones Conjuntas.***

*Secretaria:*

*Si señor Presidente. Anuncio por instrucciones suyas, el proyecto que se discutirá y votará en Sesiones Conjuntas de las Comisiones Primeras de Cámara y Senado.*

*Proyecto de ley Orgánica número 07 de 2017 Senado, 014 de 2017 Cámara, por medio de la cual se exceptúa a la Unidad Nacional de Protección de lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000.*

*Ha sido anunciado, señor Presidente, por instrucción suya el proyecto de ley Orgánico” (Destaca la Sala).*

Al levantar la sesión, el presidente de la Comisión reiteró el día y la hora de sesiones conjuntas en las que trataría el proyecto:

*“Presidente:*

*Muy bien, entonces de nuevo mil gracias honorables Representantes, no hay ningún otro tema qué tratar. **Mañana ocho y treinta de la mañana Sesiones Conjuntas** para este proyecto, que ha anunciado la Secretaría, que hace parte de los proyectos de la Implementación vía Fast Track. **Muchas gracias se levanta la sesión”** (Destaca la Sala).*

En lo que corresponde al Senado de la República, el anuncio de la discusión y votación del proyecto de ley orgánica se llevó a cabo en la sesión de la comisión primera del 13 de junio de 2017 como quedó consignado en el Acta No. 44 del mismo año<sup>45</sup>. En la Gaceta correspondiente se indicó:

*“Atendiendo instrucciones de la Presidencia, por Secretaría, se da lectura al proyecto de Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, que por su disposición se someterán a discusión y **votación en la***

<sup>44</sup> Oficio de fecha 14 de septiembre de 2017, suscrito por el Secretario de la Comisión Primera del Senado de la República, en donde certifica que en la Gaceta del Congreso 568 de 2017 publicada el 17 de julio del mismo año, se publicó el Acta 46 correspondiente a la Sesión de la Comisión Primera de la Cámara en donde se presentó el Anuncio de discusión y Votación del Proyecto de Ley Orgánica.

<sup>45</sup> Oficio de fecha 14 de septiembre de 2017, suscrito por el Secretario de la Comisión Primera del Senado de la República, en donde certifica que en la Gaceta del Congreso 570 de 2017 publicada el 17 de julio del mismo año, se publicó el Acta 44 correspondiente a la Sesión de la Comisión Primera del Senado en donde se presentó el Anuncio de discusión y Votación del Proyecto de Ley Orgánica.

*próxima sesión conjunta de las Comisiones Primeras del Honorable Senado de la República y la Honorable Cámara de Representantes:*

*1. Proyecto de Ley Orgánica número 07 de 2017 Senado, 14 de 2017 Cámara, por medio de la cual se exceptúa a la Unidad Nacional de Protección de lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000. (...)*” (Destaca la Sala).

Al finalizar la sesión, la Presidencia “*levanta la sesión y convoca para el día jueves 15 de junio de 2017, a partir de las 9:00 a.m. a sesiones conjuntas en el recinto del honorable Senado con el fin de debatir el proyecto anunciado del procedimiento legislativo para la paz y la próxima sesión ordinaria se convocará oportunamente por parte de la Mesa Directiva*”.

El proyecto de Ley cursó su primer debate en sesiones conjuntas de Senado y Cámara en sesión del día 15 de junio de 2017, como se extrae del Acta 05 del mismo año, que fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 571 del 17 de julio de 2017.

En certificación allegada al expediente por el Secretario de la Comisión Primera del Senado de la República<sup>46</sup>, se indicó que en relación con el quórum, “*en la sesión del 15 de junio de 2017, Acta Número 05 de 2017 (Sesiones Conjuntas Procedimiento Legislativo Especial para la Paz)*”, se registró de la siguiente forma:

- *Comisión Primera Senado:* asistieron 16 Senadores.
- *Comisión Primera Cámara:* asistieron 29 Representantes.

En dicha certificación se aclara que al iniciar la sesión se registró quórum deliberatorio pero, en el transcurso de la misma, la Secretaría informó la conformación del quórum decisorio.

Dentro del orden del día, el punto número III era el de “*Consideración y votación de proyectos en primer debate*” en el cual se encontraba el “*Proyecto de Ley Orgánica número 07 de 2017 Senado, 14 de 2017 Cámara*”. Como primera medida, la Secretaría dio lectura a la proposición positiva con la que terminó el informe de ponencia y la Presidencia abrió la discusión de dicha proposición concediendo la palabra a los ponentes quienes expusieron los propósitos de la ley y su contenido. En ese sentido, el senador Hernán Andrade señaló que “*el mensaje es que la sociedad debe abrir las puertas a la posibilidad de la reincorporación de la gente que ha estado alzada en armas y fuera del esquema normal de la sociedad, en estos términos, como un proyecto de ley que remueve y modifica esa ley orgánica, con esa finalidad, con la polémica normal que se va a dar aquí en esta discusión, en la sociedad y en el país por la vinculación de estos exmiembros de las FARC a la vida civil*”. Por su parte el Representante Óscar Fernando

---

<sup>46</sup> Certificación suscrita por el Secretario de la Comisión Primera del Honorable Senado de la República, con fecha de expedición 14 de septiembre de 2017.

Bravo Realpe indicó: *“este proyecto pues pretende limitar el crecimiento anual de gastos de personal de las entidades públicas, digo, este proyecto pretende modificar la Ley 617 que precisamente fue la que limitó el crecimiento anual de esos gastos ¿y para qué?, pues para permitirle a la UNP vincular un número de escoltas suficiente para garantizar la seguridad de los desmovilizados, de sus familias, de las sedes, de las actividades que como partido político vayan a desarrollar las FARC una vez se culmine este proceso de vinculación a la vida civil”*.

Posteriormente, intervinieron voceros de las bancadas y otros congresistas e incluso la representante del Movimiento Voces de Paz y Reconciliación para manifestar su apoyo o descontento con el proyecto de ley solicitando su aprobación o archivo respectivamente.

Al finalizar las intervenciones, la Presidencia cierra la discusión de la proposición positiva con que terminó el informe de ponencia y abre la votación nominal. En el Senado, se cierra la votación y por Secretaría se informa que el resultado fue: total de votos: 11, por el sí: 11, por el no: 00. Por su parte, en la votación de comisión en la Cámara, la Secretaría informó el resultado así: total de votos: 23, por el sí: 23, por el no: 00. En consecuencia la proposición positiva fue aprobada en ambas comisiones, acorde con la mayoría establecida en la Constitución Política de Colombia (artículo 151 para leyes orgánicas).

La Presidencia, acto seguido, abrió la discusión del articulado dando inicialmente la palabra al Director de la Unidad Nacional de Protección para precisar algunas inquietudes manifestadas por los Congresistas. También intervinieron nuevamente la vocera del Movimiento Voces de Paz y Reconciliación, así como otros senadores y representantes. Al finalizar las intervenciones, la Secretaría informó que el proyecto consta de dos artículos y que además, se radicó una proposición del Representante Álvaro Hernán Prada Artunduaga, en la que proponía eliminar un artículo. Varios congresistas pidieron el uso de la palabra y, al terminar, la Presidencia cerró la discusión de la proposición y abrió la votación. En la comisión primera del Senado el resultado fue de 10 votos por el No y 00 por el Sí. En la Comisión Primera de la Cámara la votación fue de 22 por el No y 02 por el Sí. En consecuencia, fue negada la proposición en ambas comisiones. Se abrió la discusión del articulado en el texto del proyecto original y luego la votación, dando como resultado: Comisión Primera del Senado por el Sí: 11, por el No: 00; Comisión Primera de la Cámara por el Sí: 22, por el No: 00. Por lo tanto, se aprobó el articulado del texto del proyecto original en ambas comisiones.

Finalmente, la Presidencia abrió la discusión del título leído y al cerrarse, preguntó a los congresistas *“¿Quieren los Senadores y Representantes presentes que el Proyecto de Ley Orgánica aprobado sea ley de la República?”* La votación fue: por Senado 11 votos por el sí, 0 por el no, y en la Cámara 23 por el sí y 0 por el no. De esta manera fue aprobado el título y la pregunta en

ambas comisiones. Posteriormente se leyó el texto del proyecto de ley aprobado y se designaron los ponentes para segundo debate, indicando un término de 15 días para rendir el respectivo informe.

### ***Segundo debate en la plenaria del Senado de la República***

14. El informe de ponencia para segundo debate ante la plenaria del Senado se publicó en la Gaceta del Congreso No. 623 del 1 de agosto de 2017. En dicho informe se presentó ponencia favorable y se solicitó dar segundo debate a la iniciativa. Dicho informe fue suscrito por el Senador Ponente Hernán Francisco Andrade Serrano. Posteriormente se transcribe el texto aprobado por las comisiones primeras de Cámara y Senado y se finalizó señalando que *“En los anteriores términos fue aprobado el Proyecto de Ley Orgánica número 07 de 2017 Senado Número 014 de 2017 Cámara (...), como consta en la sesión del día 15 de junio de 2017, Acta número 05 Sesiones Conjuntas. Nota: Este proyecto de ley Orgánica fue aprobado en el texto del proyecto original”*.

El anuncio previo para estudio y aprobación del proyecto de Ley Orgánica en segundo debate en el Senado, inicialmente fue hecho el 01 de agosto de 2017, como consta en el Acta de Plenaria número 04 de la misma fecha (Gaceta del Congreso No. 1170 de 2017). En el Acta mencionada se señaló:

*“(...) pero antes señor Secretario me dicen que han llegado 3 proyectos nuevos, sírvase anunciarlos e inmediatamente se preparan en grabación para la intervención de la Fiscal en Venezuela (...). Que pase la intervención de la Fiscal, e inmediatamente anunciamos los proyectos. (...) lectura de anunciar los proyectos faltantes son 3.*

*(...)*

*Por instrucciones de la Presidencia y, de conformidad con el Acto Legislativo número 01 de 2003, por Secretaría se anuncian los **proyectos que se discutirán y aprobarán en la próxima sesión.***

*Anuncio de proyectos cuya información llegó después de agotado el punto en el orden del día.*

*Con ponencia para segundo debate:*

*1.- **Proyecto de ley número 07 de 2017 Senado, 014 de 2017 Cámara, por medio de la cual se exceptúa a la Unidad Nacional de Protección de lo Dispuesto en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000.***

*(...)” (Destaca la Sala).*

La primera discusión en segundo debate del proyecto de Ley Orgánica se llevó a cabo en la sesión ordinaria del Senado de la República del día 02 de agosto de 2017, como consta en el Acta No. 05 publicada en la Gaceta del Congreso No. 1130 de 2017. El Acta de plenaria señala que se registró quórum decisorio por lo tanto se abrió la sesión y se procedió a leer el orden del día. Como punto número “II” del orden del día se encontraba: *“Dentro del trámite legislativo especial para la paz, con ponencia para segundo debate: (...) 2. **Proyecto de ley número 07 de 2017 Senado, 014 de 2017***

*Cámara, por medio de la cual se exceptúa a la Unidad Nacional de Protección de lo Dispuesto en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000”.*

La aprobación del informe de ponencia fue de la siguiente manera:

*“La Presidencia indica a la Secretaría dar lectura a la proposición con que termina la ponencia.*

*Por Secretaría se da lectura a la proposición positiva con que termina el informe de ponencia, presentado por el honorable Senador Hernán Francisco Andrade Serrano, del Proyecto de ley número 07 de 2017 Senado, 014 de 2017 Cámara.*

*La Presidencia somete a consideración de la Plenaria la proposición positiva con que termina el informe de ponencia del Proyecto de ley número 07 de 2017 Senado, 014 de 2017 Cámara, leída y, cerrada su discusión abre la votación e indica a la Secretaría abrir el registro electrónico para proceder en forma nominal.*

*La Presidencia cierra la votación, e indica a la Secretaría cerrar el registro electrónico e informar el resultado de la votación.*

***Por Secretaría se informa el siguiente resultado:***

*Por el Sí: 56*

***TOTAL: 56 Votos***

*(...)*

*En consecuencia, ha sido aprobada la proposición positiva con que termina el informe de ponencia del Proyecto de ley número 07 de 2017 Senado, 014 de 2017 Cámara” (Destaca la Sala).*

De acuerdo con la Gaceta del Congreso No. 1063 de 2017, en la que se publicó el Acta número 06 del 8 de agosto del mismo año, el anuncio previo a la otra discusión y votación del proyecto de Ley Orgánica se llevó a cabo en dicha sesión plenaria del Senado. En el Acta mencionada se señaló:

#### ***“Anuncio de proyectos***

*Por instrucciones de la Presidencia y de conformidad con el Acto Legislativo 01 de 2003, por Secretaría se anuncian los proyectos que se discutirán y aprobarán la próxima sesión.*

*Anuncios de proyectos de ley y de actos legislativos que serán discutidos y eventualmente votados en la Sesión Plenaria del Honorable Senado de la República, siguiente a la del día martes 8 de agosto de 2017.*

*Según el trámite legislativo especial para la Paz, con ponencia para segundo debate:*

*(...)*

***Proyecto de ley número 07 de 2017 Senado, 014 de 2017 Cámara, por medio de la cual se exceptúa a la Unidad Nacional de Protección de lo Dispuesto en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000.***

(...)

*Están hechos los anuncios para la siguiente Sesión Plenaria señor Presidente (...)*

***La Presidencia manifiesta:***

*(...) [A]nuncio que **queda citada la Plenaria para mañana a las 2 p.m. y se levanta la sesión** ” (Destaca la Sala).*

La continuación de la discusión en segundo debate se llevó a cabo en la sesión ordinaria del Senado de la República del día 9 de agosto de 2017, como consta en el Acta No. 07 publicada en la Gaceta del Congreso No. 962 de 2017. El Acta de plenaria señala que se registró quórum decisorio por lo tanto a las 3:22 p.m. se abrió la sesión y se procedió a leer el orden del día. Como número “IV” punto del orden del día se encontraba: *“Procedimiento Legislativo Especial para la Paz lectura de ponencias y consideración de proyectos en segundo debate. || 1. Proyecto de ley número 07 de 2017 Senado, 014 de 2017 Cámara, por medio de la cual se exceptúa a la Unidad nacional de Protección de lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000”*.

El orden del día se aprobó por votación nominal y, posteriormente, el Senador Óscar Mauricio Lizcano Arango presentó una proposición consistente en modificar el orden del día en cuanto a que primero se debatiera el Proyecto de Ley de Innovación Agropecuaria (punto 2 del orden del día), luego el de las Regalías (punto 3) y, de tercero, se miraría el proyecto de la “UNP” (punto 1º). Frente a esta proposición el Senador Hernán Andrade manifestó que todos los proyectos tienen prioridad porque están bajo el mecanismo de *Fast Track*, *“pero el que tiene una discusión adelantada es el de la Unidad de Protección, así que no hay razón para modificar el orden del día”*. La Presidencia sometió a votación la proposición presentada dando como resultado por el Sí: 15 votos, por el No: 39 votos, total de votos 54, por lo tanto fue negada la modificación del Orden del Día, de tal manera, se continuó con el siguiente punto consistente en el segundo debate del Proyecto de Ley 07 de 2017 Senado, 014 de 2017 Cámara.

Tomó la palabra el senador ponente Hernán Andrade para solicitar que se escuchara en la plenaria al Ministro del Interior y al Director de la Unidad Nacional de Protección. Dicha petición se acogió y se le otorgó 10 minutos a cada uno para intervenir. En primer lugar intervino el doctor Diego Mora, Director de la Unidad Nacional de Protección, para aclarar de manera técnica algunas dudas que se manifestaron en el primer debate respecto del programa de protección especial. Posteriormente, interviene el Ministro del Interior y finaliza solicitando a los Senadores *“votar afirmativamente el articulado de este proyecto de ley”*. La Presidencia otorga la palabra al Senador Ernesto Macías Tovar quien solicitó *“la suficiente ilustración sobre el proyecto”* para

que se entrara a votar, lo cual se sometió a votación nominal que arrojó como resultado por el Sí: 62 votos.

Se abrió el segundo debate y se dio lectura a una proposición modificativa presentada por el Senador ponente consistente en *“Modifíquese el artículo uno del Proyecto de ley Orgánica 07 de 2017 – dice orgánica – y 014 de 2017 Cámara, Por medio de la cual se exceptúa la Unidad nacional de Protección, en lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000 de la siguiente manera. // Artículo uno exceptúese de la Unidad nacional de Protección, durante la presente vigencia fiscal y la del año 2018, es lo único nuevo, el resto queda igualito”* (Subraya fuera de texto). Se sometió a consideración de la plenaria el articulado en bloque de la proposición modificativa al artículo 1° con la pregunta de si *“¿Adopta la plenaria el articulado con la modificación propuesta?, el título del Proyecto con la pregunta ¿Aprueban los miembros de la Corporación el título leído?, finalmente la pregunta ¿Quieren los Senadores presentes que el proyecto de ley aprobado sea ley de la República? Se cierra la votación nominal que arrojó el resultado siguiente: por el Sí: 52 votos, por el No: 1 voto”*. En consecuencia, se aprobó la omisión de la lectura del articulado, el bloque del articulado, la proposición modificativa al artículo 1°, el título del proyecto y que fuera ley de la República.

### ***Trámite de segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes***

15. El informe de ponencia para segundo debate ante la plenaria de la Cámara de Representantes se publicó en la Gaceta del Congreso No. 624 del martes 1° de agosto de 2017. Dicho informe fue suscrito por el Representante Ponente, Oscar Fernando Bravo Realpe, y allí presentó ponencia favorable y solicitó dar segundo debate al proyecto de Ley Orgánica, *“en los mismos términos del texto que fue aprobado por las Comisiones Primeras Conjuntas de Senado y Cámara de Representantes”*. A continuación, se transcribió el Texto Propuesto para segundo debate de la Cámara de Representantes y el Texto Aprobado por las Comisiones primeras del Senado y Cámara del Proyecto de Ley Orgánica Número 07 de 2017 Senado, 014 de 2017 Cámara, y se finalizó señalando que *“Este Proyecto de Ley Orgánica fue aprobado en el texto del proyecto original”*.

Según oficio S.G.2-1866/2017 de fecha 13 de octubre de 2017, suscrito por el Secretario General de la Cámara de Representantes y de acuerdo con la Gaceta del Congreso No. 844 de 2017, el anuncio previo a la discusión y votación del proyecto de Ley Orgánica se llevó a cabo en la sesión plenaria del 2 de agosto de 2017, como se señala en el Acta No. 233 de la misma fecha<sup>47</sup>. Al respecto, en la mencionada Gaceta se indicó:

***“Dirección de la Presidencia (sic), Rodrigo Lara Restrepo:***

<sup>47</sup> Acta No. 233 del 2 de agosto de 2017, publicada en la Gaceta del Congreso No. 844 del mismo año.

*Sírvase anunciar proyectos para la próxima semana día martes vamos a citar a las 2 de la tarde.*

***Subsecretaria General, Yolanda Duque Naranjo:***

*Sí señor Presidente.*

*Se anuncian los siguientes proyectos para la sesión Plenaria del día martes 8 de agosto o para la siguiente sesión Plenaria en la cual se debatan proyectos de ley o actos legislativos para las 2:00 de la tarde.*

*(...)*

***Proyectos para segundo debate***

*Procedimiento Legislativo Especial para la Paz.*

*Proyecto de Ley Orgánica número 014 de 2017 Cámara, 007 de 2017 Senado.*

*(...)*

*Listo, han sido anunciados señor presidente los proyectos de ley para la sesión Plenaria del día martes 8 de agosto a las 2:00 de la tarde” (Destaca la Sala).*

La discusión en segundo debate del proyecto de Ley Orgánica se adelantó a cabo en la sesión ordinaria de la Cámara de Representantes del día 8 de agosto de 2017, como consta en el Acta No. 234 publicada en la Gaceta del Congreso No. 845 del 26 de septiembre de 2017<sup>48</sup>.

En dicha sesión, posterior a la lectura del orden del día, el Presidente informó que se contaba con quórum decisorio por lo cual se dio inicio al primer punto, el cual era “*Proyectos para segundo debate, Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, numeral b, artículo 1º del Acto legislativo número 01 de junio 7 de 2016. Proyecto de Ley Orgánica número 014 de 2017 Cámara, 7 de 2017 Senado, por medio de la cual se exceptúa a la Unidad Nacional de Protección de lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000*”. Leída la proposición con que terminó el informe de la ponencia, se le dio la palabra al Representante Ponente, quien sustentó el proyecto de Ley. Intervinieron varios Congresistas, así como un representante de Voces de Paz y luego se sometió a votación la proposición con la que terminaba el informe. La proposición fue aprobada con las mayorías requeridas por la Constitución y la ley, con el voto favorable de 89 Representantes y negativo de 10.

Acto seguido se leyó el articulado del proyecto el cual consta de 2 artículos y hubo una proposición sobre el artículo 1º avalada y firmada por el Representante ponente, consistente en incluir la frase “*y la del año 2018*” como vigencia fiscal. Se abrió la discusión del articulado con la proposición leída y la votación final fue de 85 votos por el Sí y 8 votos por el No, aprobándose el articulado con la proposición modificatoria. Se leyó el título y se hizo la pregunta “*quiere la Cámara que este proyecto sea ley de la República*”, ante lo cual se lleva a cabo la votación para aprobar las mismas y

---

<sup>48</sup> Oficio S.G.2-1866/2017 de fecha 13 de octubre de 2017, suscrito por el Secretario General de la Cámara de Representantes, en el que se informa que en la Gaceta del Congreso No. 845 de 2017 se encuentra publicada el Acta de Plenaria no. 234 del 8 de agosto de 2017.

el resultado fue de 84 votos por el Sí y 11 votos por el No. De tal manera que fue aprobado el título y la pregunta del Proyecto de Ley Orgánica.

El texto definitivo aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 716 del 24 de agosto de 2017.

Habida cuenta de la inexistencia de divergencias entre los textos aprobados por las plenarias del Senado y de la Cámara de Representantes, no fue conformada comisión accidental de conciliación. De esta manera, el proyecto fue remitido para sanción presidencial, siendo promulgado como la Ley 1865 de 2017.

### **Estudio de constitucionalidad del procedimiento surtido al proyecto de ley orgánica**

16. Como fue anunciado en la metodología, procederá la Sala a estudiar la constitucionalidad del procedimiento legislativo anteriormente reseñado, de conformidad con los requisitos previstos en la Constitución para el efecto, en especial las exigencias de que trata el artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2016, así como de las particularidades propias que exige la formación de una ley orgánica.

#### ***Publicaciones oficiales***

17. El numeral 1° del artículo 157 de la Constitución Política indica que los proyectos de ley deben *“Haber sido publicado[s] oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la Comisión respectiva”*. El artículo 156 de la Ley 5ª de 1992 hace un señalamiento de la misma naturaleza (publicaciones)<sup>49</sup>.

En la descripción del trámite legislativo atrás reseñado, el proyecto de ley fue publicado a tiempo en la Gaceta del Congreso No. 425 del 2 de junio de 2017<sup>50</sup>; de acuerdo con el literal d) del Acto Legislativo 01 de 2017, el primer debate se surtió en sesión conjunta de las Comisiones, para lo cual se certificó

---

<sup>49</sup> Corte Constitucional, sentencia C-168 de 2012. Sobre el principio de publicidad en el trámite legislativo indicó: “6.2.1. En relación con el principio de publicidad la jurisprudencia constitucional ha expresado que “(...) el conocimiento del proyecto o de sus proposiciones de enmienda es el presupuesto lógico del debate, en cuanto posibilita la discusión del mismo” [Sentencia C-760 de 2001] y que “(...) el supuesto mínimo de racionalidad deliberativa y decisoria es el conocimiento de los textos de los proyectos y de las modificaciones propuestas respecto de los mismos.” Ha dicho la Corte que el requisito de publicidad de los proyectos de ley, se cumple respecto del texto del proyecto sometido a aprobación de cada cámara, con su publicación en el órgano oficial de comunicación del legislativo, que es la Gaceta del Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva (C.P. artículo 157) y que, así mismo deben publicarse las ponencias, con las modificaciones al texto que ellas propongan, como lo indica el artículo 156 del Reglamento del Congreso. En este último caso, para agilizar el trámite del proyecto, la ley permite que este requisito de publicidad sea suplido por la reproducción del documento por cualquier medio mecánico, para distribuirlo entre los miembros de la célula legislativa que los va a discutir. || Armonizando las anteriores exigencias del procedimiento legislativo con el principio de instrumentalidad de las formas, la Corte ha dicho que “(...) la garantía que le compete preservar a esta Corporación es la publicidad del proyecto o de las proposiciones sometidas a su aprobación, como condición necesaria para que los congresistas tengan oportunidad de intervenir en su discusión y por lo tanto, para que se pueda surtir válidamente el debate parlamentario”. [Sentencia C-760 de 2001].

<sup>50</sup> El texto del proyecto original y su exposición de motivos fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 425 del viernes 2 de junio de 2017.

la publicación del proyecto de ley y del informe de ponencia en el Senado<sup>51</sup> y en la Cámara<sup>52</sup>, por separado. Respecto del segundo debate, los informes de ponencia fueron publicados para las Plenarias de la Cámara en la Gaceta del Congreso No. 624 del 1º de agosto de 2017<sup>53</sup> y del Senado en la Gaceta del Congreso No. 623 del 1 de agosto de 2017<sup>54</sup>, antes de las sesiones de discusión y votación de la iniciativa como se puede verificar con la siguiente información.

|                                  | <b>Publicación</b>   | <b>Discusión y votación</b>   |
|----------------------------------|--|---|
| <b>Comisión primera conjunta</b> | Gacetas 475 (Cámara) y 476 (Senado) del 13 de junio de 2017, correspondiente al informe de ponencia para primera debate. | Gaceta 571 del 17 de julio de 2017, correspondiente al Acta Conjunta No. 5 del 15 de junio de 2017.           |
| <b>Plenaria de la Cámara</b>     | Gaceta 624 del 1º de agosto de 2017, correspondiente al informe de ponencia para segundo debate.                         | Gaceta 845 del 26 de septiembre de 2017, correspondiente al Acta de Plenaria No. 234 del 8 de agosto de 2017. |
| <b>Plenaria del Senado</b>       | Gaceta 623 del 1º de agosto de 2017, correspondiente al informe de ponencia para segundo debate.                         | Gaceta 962 del 24 de octubre de 2017, correspondiente al Acta de Plenaria No. 7 del 9 de agosto de 2017.      |

De la información recaudada, se concluye que se cumplió con las publicaciones requeridas constitucionalmente para el debate de proyecto de ley orgánica, las cuales antecedieron los debates correspondientes, y que contenían los informes de ponencia, tanto en primero y segundo debate, el texto del proyecto, la exposición de motivos y las proposiciones presentadas<sup>55</sup>.

### ***Aprobación y votación para leyes orgánicas***

<sup>51</sup> Gaceta del Congreso No. 476 del martes 13 de junio de 2017: “Informe de Ponencia para Primer Debate en Comisiones Conjuntas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes al Proyecto de Ley Orgánica Número 07 De 2017 Senado Y 014 De 2017 Cámara”.

<sup>52</sup> Gaceta del Congreso No. 475 del martes 13 de junio de 2017: “Informe de Ponencia para Primer Debate en Comisiones Conjuntas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes al Proyecto de Ley Orgánica Número 07 De 2017 Senado Y 014 De 2017 Cámara”.

<sup>53</sup> En dicha Gaceta se transcribió el Texto Propuesto para segundo debate de la Cámara de Representantes y el Texto Aprobado por las Comisiones primeras del Senado y Cámara del Proyecto de Ley Orgánica Número 07 de 2017 Senado, 014 de 2017 Cámara, y se finalizó señalando que “Este Proyecto de Ley Orgánica fue aprobado en el texto del proyecto original”.

<sup>54</sup> En dicha Gaceta se transcribe el texto aprobado por las comisiones primeras de Cámara y Senado y se finalizó señalando que “En los anteriores términos fue aprobado el Proyecto de Ley Orgánica número 07 de 2017 Senado Número 014 de 2017 Cámara (...), como consta en la sesión del día 15 de junio de 2017, Acta número 05 Sesiones Conjuntas. Nota: Este proyecto de ley Orgánica fue aprobado en el texto del proyecto original”.

<sup>55</sup> Dichos parámetros se encuentran reglados en la Ley 5ª de 1992. Artículo 175. “CONTENIDO DE LA PONENCIA. En el informe a la Cámara Plena para segundo debate, el ponente deberá consignar la totalidad de las propuestas que fueron consideradas por la Comisión y las razones que determinaron su rechazo. La omisión de este requisito imposibilitará a la Cámara respectiva la consideración del proyecto hasta cuando sea llenada la omisión”.

18. Al tratarse de una Ley Orgánica, de acuerdo con el artículo 151 Superior<sup>56</sup>, se requiere para su aprobación, “la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra cámara”. De igual manera, la votación debe ser nominal y pública según lo dispuesto en el artículo 133 de la Constitución<sup>57</sup>.

En la norma evaluada se cumplieron dichos presupuestos pues siendo una ley orgánica, se acreditó la votación nominal para el efecto (lo cual se corrobora de la lectura de las correspondientes Actas de sesión) y las mayorías exigidas (absoluta) teniendo en cuenta la conformación de las comisiones y plenarias<sup>58</sup>, así:

| <b>Tema</b>   | <b>Órgano</b>             | <b>Total de<br/>Congresistas</b> | <b>Total votos</b> |
|---|---------------------------|----------------------------------|--------------------|
| 1er Debate: Proposición del informe de ponencia (sesión conjunta) | Senado – Comisión Primera | 19                               | SI: 11<br>NO: 0    |
|   | Cámara – Comisión Primera | 35                               | SI: 23<br>NO: 0    |
| 1er Debate: Articulado del texto original (sesión conjunta)       | Senado – Comisión Primera | 19                               | SI: 11<br>NO: 0    |
|   | Cámara – Comisión Primera | 35                               | SI: 22<br>NO: 0    |
| 1er Debate: Título y pregunta (sesión conjunta)                   | Senado – Comisión Primera | 19                               | SI: 11<br>NO: 0    |
|   | Cámara – Comisión Primera | 35                               | SI: 23<br>NO: 0    |
| 2do Debate: Articulado  | Plenaria del Senado       | 102                              | SI: 52<br>NO: 1    |
|   | Plenaria de la Cámara     | 166                              | SI: 85<br>NO: 8    |
| 2do Debate: Título y Pregunta                                     | Plenaria del Senado       | 102                              | SI: 52<br>NO: 1    |

<sup>56</sup> Constitución Política de Colombia. Artículo 151. “El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara”.

<sup>57</sup> Constitución Política de Colombia. Artículo 133. “<Artículo modificado por el artículo 5 del Acto Legislativo 1 de 2009. El nuevo texto es el siguiente:> *Los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común. El voto de sus miembros será nominal y público, excepto en los casos que determine la ley. El elegido es responsable políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura.*”

<sup>58</sup> Ley 3ª de 1992. Artículo 2º <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 754 de 2002. El nuevo texto es el siguiente:> “Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber: Comisión Primera: Compuesta por diecinueve (19) miembros en el Senado y treinta y cinco (35) en la Cámara de Representantes (...).”

|  |                       |     |                  |
|--|-----------------------|-----|------------------|
|  | Plenaria de la Cámara | 166 | SI: 84<br>NO: 11 |
|--|-----------------------|-----|------------------|

### *Anuncio previo de votaciones*

19. Según la Constitución Política<sup>59</sup> todo proyecto de ley debe ser votado en una sesión distinta a aquella en la que fue anunciado, es decir, no puede darse una votación intempestiva o sorpresiva, dándole a los congresistas la oportunidad de informarse suficientemente sobre lo pendiente por decidir en votación posterior<sup>60</sup>. Además, este aviso debe darlo la presidencia de cada Cámara o Comisión.

Así mismo, la jurisprudencia Constitucional ha conformado ciertas reglas necesarias respecto del anuncio previo<sup>61</sup>, las cuales serán enunciadas a continuación y verificado su cumplimiento en el trámite de la presente ley:

a) *No atiende a una determinada fórmula sacramental.* No es obligatorio el uso de términos lingüísticos específicos al momento de realizar el aviso, lo importante es transmitir de manera precisa e inequívoca la intención de someter a votación un determinado proyecto. La Corte ha convalidado expresiones como: “*anunciar*”, “*discutirán*” y “*aprobarán*”.

b) *Determinación de la sesión futura en que tendrá lugar la votación del proyecto, pues, de lo contrario hace de aquel un anuncio no determinado ni determinable contrario a la exigencia constitucional.* Lo que se exige es que el anuncio se haga en una sesión anterior y distinta a la de la votación, aunque no es necesario mencionar la fecha exacta de ésta pero sí que sea determinable, por ejemplo, la Corte ha aceptado expresiones como “*próximo martes*”, “*próxima sesión*”, “*próxima semana*”, “*siguiente sesión*” y “*día de mañana*”.

c) *Continuación de la cadena de anuncios por aplazamiento de la votación salvo que en sesión anterior a la aprobación hubiere sido anunciado.* Respecto de aplazar indefinidamente la votación es necesario evitar romper la secuencia temporal del aviso sin desconocer que, de presentarse una ruptura,

<sup>59</sup> Constitución Política. Artículo 160. “(...) <Inciso Adicionado por el artículo 8 del Acto Legislativo 1 de 2003. El nuevo texto es el siguiente:> Ningún proyecto de ley será sometido a votación en sesión diferente a aquella que previamente se haya anunciado. El aviso de que un proyecto será sometido a votación lo dará la Presidencia de cada Cámara o Comisión en sesión distinta a aquella en la cual se realizará la votación.”

<sup>60</sup> Corte Constitucional, sentencia C-214 de 2017 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado). En esta ocasión se señaló que: “La Corte ha definido el objetivo del anuncio previo de los proyectos de ley, a partir de su estrecha relación con la eficacia del principio democrático. En ese sentido, lo que pretende con esta exigencia constitucional es que los congresistas conozcan con la suficiente antelación el momento en que las iniciativas se someterán a consideración de las cámaras, sin que sean sorprendidos por votaciones inesperadas. Es una condición de racionalidad mínima del trabajo legislativo y de transparencia en el proceso de creación legal”. Lo anterior fue reiteración de diferentes pronunciamientos como: sentencia C-644 de 2004 (MP Rodrigo Escobar Gil), Autos 038 de 2004 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), A-081 de 2008 (MP Jaime Córdoba Triviño), sentencias C-533 de 2004 (MP Álvaro Tafur Galvis), C-748 de 2011 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), entre otros.

<sup>61</sup> Las reglas fueron sistematizadas en la sentencia C-533 de 2008 (MP Clara Inés Vargas Hernández) y han sido reiteradas en sentencias C-305 de 2010 (MP Luís Ernesto Vargas Silva), C-982 de 2010 (MP María Victoria Calle Correa) y recientemente en las sentencias C-214 de 2017 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado) y C-408 de 2017 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado).

dicha exigencia se cumple anunciando el proyecto en la sesión inmediatamente anterior a la votación del proyecto.

d) *Cumplimiento de la exigencia constitucional cuando a pesar de no cumplirse la votación por su no realización en la fecha prevista finalmente ocurre la misma en la primera ocasión en que vuelve a sesionarse.* Esto puede ser corroborado atendiendo el orden sucesivo de las actas.

Durante las etapas del proceso surtido por la ley analizada, se corrobora el cumplimiento del requisito de anuncio como se verá a continuación:

15. En cuanto a las expresiones utilizadas para manifestar la intención de revisar el proyecto de ley en una sesión posterior (anuncio) y la determinación de la misma para el primer debate, se tiene que:

a) En la Comisión Primera del Senado se indicó que: *“se dará lectura al proyecto de procedimiento Legislativo Especial para la Paz, que por su disposición se someterán a discusión y votación en la próxima sesión conjunta de las Comisiones Primeras del Honorable Senado de la República y la Honorable Cámara de Representantes”*. Además al finalizar la sesión se señaló: *“la Presidencia levanta la sesión y convoca para el día jueves 15 de junio de 2017, a partir de las 9:00 a.m. a sesiones conjuntas en el recinto del honorable Senado con el fin de debatir el proyecto anunciado del procedimiento legislativo para la paz (...)”*<sup>62</sup> (Subrayas fuera de texto).

Es clara la intención de anunciar el proyecto de ley, lo cual se evidencia de la lectura de las expresiones *“se someterán a discusión”* o *“debatir el proyecto anunciado”*. Dicho anuncio se da en la sesión del 13 de junio de 2017 en la Comisión Primera del Senado. Además de esto, es evidente también que la discusión y votación del proyecto se llevaría a cabo en *“la próxima sesión conjunta de las Comisiones Primeras”* que, más adelante como consta en el Acta, se indicó de manera precisa que sería el *“día jueves 15 de junio de 2017”*, la cual es una sesión posterior a aquella en la que fue anunciado.

b) En la Comisión Primera de la Cámara sucedió de manera similar. En sesión del 14 de junio de 2017, se señaló: *“Presidente: (...) sírvase, como siguiente punto, anunciar proyectos. Mañana ocho y media de la mañana, Sesiones Conjuntas. Secretaría: Anuncio por instrucciones suyas, el proyecto que se discutirá y votará en Sesiones Conjuntas de las Comisiones Primeras de Cámara y Senado. Proyecto de ley Orgánica número 07 de 2017 Senado, 014 de 2017, Cámara (...) Ha sido anunciado, señor Presidente, por instrucción suya el proyecto de ley Orgánica”*<sup>63</sup>.

<sup>62</sup> Gaceta del Congreso No. 570 del 17 de julio de 2017, correspondiente al Acta No. 44 del mismo año de la sesión llevada a cabo el 13 de junio de 2017 por la Comisión Primera del Senado.

<sup>63</sup> Gaceta del Congreso No. 568 del 17 de julio de 2017, correspondiente al Acta No. 46 del mismo año de la sesión llevada a cabo el 14 de junio de 2017 por la Comisión Primera de la Cámara.

En esta oportunidad, también es diáfana la intención de anunciar el proyecto que será debatido y votado, al utilizar las expresiones como “anunciar”, “Anuncio”, “discutirá y votará”, “anunciado”. Aunado a lo anterior, es específica la convocatoria para “Mañana ocho y media de la mañana, Sesiones Conjuntas”. Siendo el día del anuncio el 14 de junio de 2017, la sesión conjunta del día siguiente sería para el 15 de junio del mismo año.

En efecto, el 15 de junio se realizó la deliberación y aprobación del proyecto de ley.

20. En cuanto al anuncio del proyecto para segundo debate ante las plenarios de Senado y Cámara se evidencia que:

a) En sesión de Plenaria del Senado de la República, llevada a cabo el 01 de agosto de 2017, como consta en el Acta 04<sup>64</sup>, se cumplió con el anuncio al indicar: “**II Anuncio de proyectos** // Por instrucciones de la Presidencia y, de conformidad con el Acto Legislativo número 01 de 2003, por Secretaría se anuncian los **proyectos que se discutirán y aprobarán en la próxima sesión.** // Anuncio de proyectos cuya información llegó después de agotado el punto en el orden del día. // Con ponencia para segundo debate: 1.- **Proyecto de ley número 07 de 2017 Senado, 014 de 2017 Cámara**, por medio de la cual se exceptúa a la Unidad Nacional de Protección de lo Dispuesto en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000 (...)”.

Se advierte de manera clara el cumplimiento del requisito ya que se usan expresiones como “Anuncio, anuncian, Anuncios”, además de la fecha determinable para la sesión en que se debatirá y votará el proyecto de ley: “proyectos que se discutirán y aprobarán en la próxima sesión”, la cual fue realizada efectivamente el día 02 de agosto siguiente<sup>65</sup>. Dado lo anterior se tiene que, el anuncio en esa oportunidad si se concretó previamente lo que responde la inquietud planteada por el Ministerio Público en el presente asunto.

Del mismo modo, en la sesión llevada a cabo el 8 de agosto de 2017, como consta en el Acta 06<sup>66</sup>, se cumplió con el anuncio al indicar: “**II Anuncio de proyectos** // Por instrucciones de la Presidencia y de conformidad con el Acto Legislativo 01 de 2003, por Secretaría se anuncian los proyectos que se discutirán y aprobarán la próxima sesión. // Anuncios de proyectos de ley y de actos legislativos que serán discutidos y eventualmente votados en la Sesión Plenaria del Honorable Senado de la República, siguiente a la del día martes 8 de agosto de 2017. (...) **Proyecto de ley número 07 de 2017 Senado, 014 de 2017 Cámara**, por medio de la cual se exceptúa a la Unidad Nacional de

<sup>64</sup> Gaceta del Congreso No. 1170 de 2017, correspondiente al Acta No. 04 del mismo año en la sesión llevada a cabo el día 01 de agosto de 2017 por la Plenaria del Senado de la República.

<sup>65</sup> Gaceta del Congreso No. 1130 de 2017, correspondiente al Acta No. 05 del mismo año en la sesión llevada a cabo el día 02 de agosto de 2017 por la Plenaria del Senado de la República.

<sup>66</sup> Gaceta del Congreso No. 1063 de 2017, correspondiente al Acta No. 06 del mismo año de la sesión llevada a cabo el día 8 de agosto de 2017 por la Plenaria del Senado de la República.

*Protección de lo Dispuesto en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000. (...) Están hechos los anuncios para la siguiente Sesión Plenaria señor Presidente (...) **La Presidencia manifiesta:** (...) [A]nuncio que queda citada la Plenaria para mañana a las 2 p.m. y se levanta la sesión".*

Se verifica de manera clara el cumplimiento del requisito ya que se usan expresiones como “Anuncio, anuncian, Anuncios”, además de la fecha cierta para la sesión en que se debatirá y votará el proyecto de ley: “sesión Plenaria (...) siguiente a la de día martes 8 de agosto de 2017 || mañana a las 2 pm”.

b) En cuanto a la Cámara de Representantes, según se extrae del Acta de Plenaria No. 233 de la sesión ordinaria del 2 de agosto de 2017, se cumplió con la exigencia de anuncio al señalar: “**Dirección de la Presidencia** (...): Sírvase anunciar proyectos para la próxima semana día martes vamos a citar para las 2 de la tarde. **Subsecretaría General** (...): Se anuncian los siguientes proyectos para la sesión Plenaria del día martes 8 de agosto o para la siguiente sesión plenaria en la cual se debatan proyectos de ley o actos legislativos para las 2:00 de la tarde. (...) Proyectos para segundo debate. Procedimiento Legislativo Especial para la Paz”. Al finalizar la sesión se indicó también: “Listo, han sido anunciados señor Presidente los proyectos de ley para la sesión Plenaria del día martes 8 de agosto a las 2:00 de la tarde”<sup>67</sup>.

Es claro el cumplimiento del requisito teniendo en cuenta que específicamente utiliza las expresiones “anunciar”, “anuncian” y “anunciados”. Además, la fecha de la sesión en que se debe llevar a cabo el debate y la votación es clara señalando que será “la próxima semana día martes” y “sesión Plenaria del día martes 8 de agosto”, dejando de lado la posible duda o indeterminación que pueda suscitarse. En dicha fecha (8 de agosto de 2017) efectivamente se llevó a cabo la deliberación y aprobación del Proyecto de Ley en Plenaria.

### ***Términos para los debates***

21. Continuando con lo preceptuado en el Acto Legislativo 01 de 2016 que indica que “*f) Los actos legislativos serán tramitados en una sola vuelta de cuatro debates. El tránsito del proyecto entre una y otra Cámara será de 8 días*”, se cumple en el presente caso teniendo en cuenta que el debate y votación de proyecto en comisiones primeras conjuntas tuvo lugar el 15 de junio de 2017 y la deliberación y votación en sesiones plenarias se llevó a cabo, en el Senado el 9 de agosto del 2017 (55 días después) y en Cámara el 8 de agosto del mismo año (54 días después).

### ***Principios de consecutividad e identidad flexible***

<sup>67</sup> Gaceta del Congreso No. 844 del 26 de septiembre de 2017, correspondiente al Acta de Plenaria No. 233 del mismo año de la sesión llevada a cabo el 2 de agosto de 2017 por la Plenaria de la Cámara de Representantes.

22. El artículo 157<sup>68</sup> de la Constitución Política señala que ningún proyecto podrá convertirse en ley de la República, si no fue aprobado en primer debate en las correspondientes comisiones permanentes de cada cámara, y posteriormente, en segundo debate en las plenarios de cada corporación legislativa. De tal manera que cada proyecto deberá surtir cuatro debates reglamentarios, o tres cuando, como en este caso, se trate del procedimiento legislativo especial que dispone que el primer debate se llevará a cabo en comisiones conjuntas.

Este artículo debe ser entendido paralelamente con el artículo 160<sup>69</sup> Superior el cual consagra la posibilidad de que en cada cámara, en segundo debate, se introduzcan a los proyectos de ley, adiciones, modificaciones o supresiones que se juzguen necesarias, de lo cual se concluye que no necesariamente el texto tendrá que ser exactamente el mismo durante los cuatro debates.

23. De otro lado, el artículo 158<sup>70</sup> de la Constitución exige que todo el proyecto de ley debe tratar sobre una misma materia y no serán admisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. La Corte Constitucional ha tratado el principio de la unidad temática indicando que *“sirve para establecer si durante el trámite del proyecto se ha observado o no el principio de identidad”*<sup>71</sup>. De tal manera que *“[...] el principio de identidad flexible permite a las comisiones y a las plenarios de cada cámara hacer modificaciones, adiciones o supresiones a los proyectos en curso, [...] en virtud del principio de unidad temática, esos cambios sólo pueden producirse si versan sobre la misma materia general del proyecto”*<sup>72</sup>.

---

<sup>68</sup> Constitución Política, artículo 157. – “Ningún proyecto será ley sin los requisitos siguientes: (1) Haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva. (2) Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara. El reglamento del Congreso determinará los casos en los cuales el primer debate se surtirá en sesión conjunta de las comisiones permanentes de ambas Cámaras. (3) Haber sido aprobado en cada Cámara en segundo debate. (4) Haber obtenido la sanción del Gobierno”.

<sup>69</sup> Constitución Política, artículo 160. – “Entre el primero y el segundo debate deberá mediar un lapso no inferior a ocho días, y entre la aprobación del proyecto en una de las cámaras y la iniciación del debate en la otra, deberán transcurrir por lo menos quince días. Durante el segundo debate cada Cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias. En el informe a la Cámara plena para segundo debate, el ponente deberá consignar la totalidad de las propuestas que fueron consideradas por la comisión y las razones que determinaron su rechazo. Todo Proyecto de Ley o de Acto Legislativo deberá tener informe de ponencia en la respectiva comisión encargada de tramitarlo, y deberá dársele el curso correspondiente. Adicionado por el Acto Legislativo 1 de 2003. Ningún proyecto de ley será sometido a votación en sesión diferente a aquella que previamente se haya anunciado. El aviso de que un proyecto será sometido a votación lo dará la Presidencia de cada Cámara o Comisión en sesión distinta a aquella en la cual se realizará la votación”. Lo anterior se ve resaltado de igual manera en el Reglamento del Congreso. Ley 5ª de 1992, artículo 160. – “Presentación de enmiendas. Todo Congresista puede presentar enmiendas a los proyectos de ley que estuvieren en curso. Para ello se deberán observar las condiciones siguientes, además de las que establece este Reglamento: (1) El autor o proponente de una modificación, adición o supresión podrá plantearla en la Comisión Constitucional respectiva, así no haga parte integrante de ella. (2) El plazo para su presentación es hasta el cierre de su discusión, y se hará mediante escrito dirigido a la Presidencia de la Comisión. (3) Las enmiendas podrán ser a la totalidad del proyecto o a su articulado. // Artículo 161. Enmiendas a la totalidad. Serán enmiendas a la totalidad las que versen sobre la oportunidad, los principios o el espíritu del proyecto, o las que propongan un texto completo alternativo al del proyecto”. Artículo 162. “Enmiendas al articulado. Estas podrán ser de supresión, modificación o adición a algunos artículos o disposiciones del proyecto”.

<sup>70</sup> Constitución Política, artículo 158.- “Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El Presidente de la respectiva comisión rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma comisión. La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas”.

<sup>71</sup> Corte Constitucional, sentencia C-940 de 2003 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra).

<sup>72</sup> Corte Constitucional, sentencia C-940 de 2003 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra).

En ese sentido, el principio de consecutividad exige que las iniciativas se tramiten en cuatro debates (o 3 en el procedimiento legislativo especial) y el principio de identidad flexible considera posible la introducción de modificaciones en el articulado, en segundo debate, que deben referirse a la misma materia<sup>73</sup> discutida en el primer debate.

24. A continuación se verificará el cumplimiento de los anteriores requisitos constitucionales en el trámite legislativo de la Ley 1865 de 2017, comparando las ponencias y los textos aprobados en cada debate.

| <b>Texto proyecto de ley orgánica original</b>  | <b>Texto aprobado en primer debate por comisiones conjuntas</b>   |
|---|---|
| <p>Por medio de la cual se exceptúa a la Unidad Nacional de Proyección de lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000.</p> <p>El Congreso de Colombia</p> <p>En virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz,</p> <p>DECRETA:</p> <p>Artículo 1°. Exceptúese a la Unidad Nacional de Protección durante la presente vigencia fiscal, de la aplicación de las restricciones previstas en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000 en el crecimiento de los gastos de personal relativos a la modificación de su estructura y planta de personal, para la</p> | <p>Por medio de la cual se exceptúa a la Unidad Nacional de Proyección de lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000.</p> <p>El Congreso de Colombia</p> <p>En virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz,</p> <p>DECRETA:</p> <p>Artículo 1°. Exceptúese a la Unidad Nacional de Protección durante la presente vigencia fiscal, de la aplicación de las restricciones previstas en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000 en el crecimiento de los gastos de personal relativos a la modificación de su estructura y planta de personal, para la</p> |

<sup>73</sup> Corte Constitucional, sentencia C-332 de 2005 (MP Manuel José Cepeda Espinosa; AV Jaime Araujo Rentería; Jaime Córdoba Triviño; Marco Gerardo Monroy Cabra, y Álvaro Tafur Galvis). En este caso la Corte resolvió declarar inexecutable el artículo 10° del Acto Legislativo 01 de 2003 y se indicó que “(...) no cualquier relación con lo que ha sido debatido en las etapas anteriores basta para que se respete el principio de identidad relativa o flexible. La Corte ha descartado las relaciones ‘remotas’, ‘distantes’, o meramente ‘tangenciales’. Ha insistido la Corte en que la relación de conexidad debe ser ‘clara y específica’, ‘estrecha’, ‘necesaria’, ‘evidente’. En ocasiones, refiriéndose a leyes, no a actos legislativos, según las especificidades del caso, ha exigido una relación especial de conexidad, al señalar que si la “adición” tiene autonomía normativa propia y no es de la esencia de la institución debatida en las etapas anteriores, entonces la adición es inconstitucional. [...] Para la determinación de qué constituye “asunto nuevo” la Corte ha definido algunos criterios de orden material, no formal: (i) un artículo nuevo no siempre corresponde a un asunto nuevo puesto que el artículo puede versar sobre asuntos debatidos previamente; (ii) no es asunto nuevo la adición que desarrolla o precisa aspectos de la materia central tratada en el proyecto siempre que la adición este comprendida dentro de lo previamente debatido; (iii) la novedad de un asunto se aprecia a la luz del proyecto de ley en su conjunto, no de un artículo específico; (iv) no constituye asunto nuevo un artículo propuesto por la Comisión de Conciliación que crea una fórmula original para superar una discrepancia entre las Cámaras en torno a un tema. En el ámbito de los actos legislativos, el concepto de asunto nuevo es más amplio porque existe una relación estrecha entre distintos temas constitucionales dadas las características de la Constitución de 1991. Así, se ha admitido que la adición de un tema de orden orgánico y funcional –un artículo sobre la participación del Ministerio Público en el nuevo sistema acusatorio– guarda relación suficiente con un aspecto sustantivo –las garantías del investigado o acusado en el proceso penal–.” (Subraya fuera de texto).

|  |  |
|--|--|
| <p>implementación inmediata de medidas materiales de protección de que trata el Punto 3.4.7.4 del acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, dentro del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política.</p> <p>Artículo 2°. <i>Vigencia.</i> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> | <p>implementación inmediata de medidas materiales de protección de que trata el Punto 3.4.7.4 del acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, dentro del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política.</p> <p>Artículo 2°. <i>Vigencia.</i> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> |
|--|--|

De lo anterior se observa que el texto aprobado en primer debate en comisiones conjuntas de Senado y Cámara, fue el mismo presentado originalmente al Congreso por el Ministro del Interior<sup>74</sup>.

25. En cuanto al trámite de segundo debate, llevado a cabo en las Plenarias de ambas cámaras se tiene:

| <b>Texto del informe de ponencia para segundo debate</b>   | <b>Texto aprobado por la Plenaria del Senado</b>   |
|--|--|
| <p>Por medio de la cual se exceptúa a la Unidad Nacional de Proyección de lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000.</p> <p>El Congreso de Colombia</p> <p>En virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz,</p> <p><b>DECRETA:</b></p> <p>Artículo 1°. Exceptúese a la Unidad Nacional de Protección durante la presente vigencia fiscal, de la aplicación de las restricciones previstas en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000 en el crecimiento de los gastos de personal relativos a la modificación de su estructura y</p> | <p>Por medio de la cual se exceptúa a la Unidad Nacional de Proyección de lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000.</p> <p>El Congreso de Colombia</p> <p>En virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz,</p> <p><b>DECRETA:</b></p> <p>Artículo 1°. Exceptúese a la Unidad Nacional de Protección durante la presente vigencia fiscal <u>y la del año 2018</u>, de la aplicación de las restricciones previstas en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000 en el crecimiento de los gastos de personal relativos a la modificación de su</p> |

<sup>74</sup> Gaceta del Congreso No. 571 del lunes 17 de julio de 2017, en la cual se publicó el Acta Conjunta No. 05 del 15 de junio de 2017. En ella se señaló después de la votación que “*En consecuencia, ha sido aprobado el articulado en el texto del proyecto original, en la Comisión primera del Honorable Senado, con la mayoría requerida por la Constitución y la ley*”, y “*en la Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes (...)*”. De igual manera se aprobó el título del proyecto.

|  |   |
|--|---|
| <p>planta de personal, para la implementación inmediata de medidas materiales de protección de que trata el Punto 3.4.7.4 del acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, dentro del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política.</p> <p>Artículo 2°. <i>Vigencia.</i> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> | <p>estructura y planta de personal, para la implementación inmediata de medidas materiales de protección de que trata el Punto 3.4.7.4 del acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, dentro del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política.</p> <p>Artículo 2°. <i>Vigencia.</i> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> |
|--|---|

Teniendo en cuenta el cuadro anterior, se constata que hubo una modificación del texto aprobado en primer debate y el aprobado en plenaria, esto consecuencia de una proposición presentada por el senador ponente Hernán Andrade<sup>75</sup> consistente en ampliar la vigencia fiscal hasta 2018 (inicialmente solo era 2017). Dicha modificación fue leída y aprobada en bloque junto con el nuevo articulado, el título y la pregunta de si se quiere que sea ley de la República.<sup>76</sup>

| <b>Texto del informe de ponencia para segundo debate</b>  | <b>Texto aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes</b>  |
|---|---|
| <p>Por medio de la cual se exceptúa a la Unidad Nacional de Proyección de lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000.</p> <p>El Congreso de Colombia</p> <p>En virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz,</p> <p>DECRETA:</p> | <p>Por medio de la cual se exceptúa a la Unidad Nacional de Proyección de lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000.</p> <p>El Congreso de Colombia</p> <p>En virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz,</p> <p>DECRETA:</p> |

<sup>75</sup> La Corte Constitucional en la sentencia C-332 de 2017 (MP Antonio José Lizarazo Ocampo; SPV Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo y Alberto Rojas Ríos), declaró inexecutable los literales h) y j) del Acto Legislativo 1 de 2016 que exigían el aval gubernamental para la presentación de modificaciones a las iniciativas de que trata la norma, concluyendo lo siguiente: “*los literales h) y j) del Acto Legislativo 1 de 2016 sustituyen la Constitución, en la medida en que desvirtúan las competencias de deliberación y de eficacia del voto de los congresistas, las cuales conforman el núcleo esencial de la función legislativa. Estas enmiendas a la Constitución también implican un desbalance en el equilibrio e independencia entre los poderes públicos, a favor del ejecutivo y en desmedro de las prerrogativas propias del Congreso en una democracia constitucional. Por ende, el legislativo debe conservar su competencia para introducir modificaciones a las propuestas del ejecutivo, incluso sin contar con aval gubernamental, así como para decidir si somete o no a discusión el articulado u opta por la votación en bloque de esas mismas iniciativas. Con todo, en cada una de estas actividades debe cumplirse con las reglas y principios que guían el trabajo legislativo, así como con el requisito de conexidad entre los contenidos del Acuerdo y las normas jurídicas que se deriven del proceso de implementación, como previamente se expuso*” (Subraya fuera de texto).

<sup>76</sup> Gaceta del Congreso No. 962 del 24 de octubre de 2017, en la que se publicó el Acta de Plenaria No. 07 de la sesión ordinaria del 9 de agosto de 2017.

|  |   |
|--|---|
| <p>Artículo 1°. Exceptúese a la Unidad Nacional de Protección durante la presente vigencia fiscal, de la aplicación de las restricciones previstas en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000 en el crecimiento de los gastos de personal relativos a la modificación de su estructura y planta de personal, para la implementación inmediata de medidas materiales de protección de que trata el Punto 3.4.7.4 del acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, dentro del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política.</p> | <p>Artículo 1°. Exceptúese a la Unidad Nacional de Protección durante la presente vigencia fiscal <u>y la del año 2018</u>, de la aplicación de las restricciones previstas en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000 en el crecimiento de los gastos de personal relativos a la modificación de su estructura y planta de personal, para la implementación inmediata de medidas materiales de protección de que trata el Punto 3.4.7.4 del acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, dentro del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política.</p> |
| <p>Artículo 2°. <i>Vigencia.</i> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>   | <p>Artículo 2°. <i>Vigencia.</i> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>  |

Teniendo en cuenta el cuadro anterior, se constata que hubo una modificación del texto aprobado en primer debate y el aprobado en plenaria, esto consecuencia de una proposición presentada por el Representante ponente Oscar Fernando Bravo Realpe consistente en ampliar la vigencia fiscal hasta 2018 (inicialmente solo era 2017). Dicha modificación fue fundamentada en que *“el Director de la Unidad Nacional de Protección nos ha sustentado de manera fehaciente que aquí nos acompaña, que no alcanza esa vinculación en lo que resta en estos 4 meses largos de este año y por eso hemos variado con una proposición sustitutiva del artículo 1° que es único aparte de la vigencia para que él pueda hacer uso de esos recursos, no solo en 2017 sino también en el año 2018”*.<sup>77</sup>

26. La modificación que fue propuesta por los ponentes del proyecto<sup>78</sup>, en el sentido de agregar la expresión *“y la del año 2018”*, es compatible con los

<sup>77</sup> Gaceta del Congreso No. 845 del 26 de septiembre de 2017, en la que se publicó el Acta de Plenaria No. 234 de la sesión ordinaria del 8 de agosto de 2017.

<sup>78</sup> La Corte Constitucional en la sentencia C-332 de 2017 (MP Antonio José Lizarazo Ocampo; SPV Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo y Alberto Rojas Ríos), declaró inexecutable los literales h) y j) del Acto Legislativo 1 de 2016 que exigían el aval gubernamental para la presentación de modificaciones a las iniciativas de que trata la norma, concluyendo lo siguiente: *“los literales h) y j) del Acto Legislativo 1 de 2016 sustituyen la Constitución, en la medida en que desvirtúan las competencias de deliberación y de eficacia del voto de los congresistas, las cuales conforman el núcleo esencial de la función legislativa. Estas enmiendas a la Constitución también implican un desbalance en el equilibrio e independencia entre los poderes públicos, a favor del ejecutivo y en desmedro de las prerrogativas propias del Congreso en una democracia constitucional. Por ende, el legislativo debe conservar su competencia para introducir modificaciones a las propuestas del ejecutivo, incluso sin contar con aval gubernamental, así como para decidir si somete o no a discusión el articulado u opta por la votación en bloque de esas mismas iniciativas. Con todo, en cada una de estas actividades debe cumplirse con las reglas y principios que guían el trabajo*

principios de consecutividad e identidad flexible, ya que fue de alguna manera complementaria y necesaria en un punto (vigencia fiscal) que se planteó desde el texto original que fue presentado y aprobado en primer debate por las comisiones conjuntas. Así, como lo argumentó el ponente, se hizo con base en una solicitud del Director de la Unidad Nacional de Protección ya que consideró que era necesario ampliar la vigencia hasta el año 2018 pues en los meses que restaban del año 2017 no alcanzaría a realizar las vinculaciones necesarias, por tanto, necesitaría hacer uso de los recursos también el próximo año.

De este modo, la modificación hecha en segundo debate en sesiones plenarias de ambas cámaras tiene relación directa con la materia de la iniciativa que se planteó originalmente, quedando acreditada la constitucionalidad de la proposición, en tanto amplió un asunto discutido en primer debate de sesiones conjuntas, se presentó como modificación para ser debatida en segundo debate, y fue avalado por el Gobierno ante la Plenaria del Senado y Cámara y aprobado con las mayorías exigidas para proyectos de ley orgánica.

### ***Cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003***

27. El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 consagra la necesidad de realizar un análisis del impacto fiscal en todo proyecto de ley que ordene gasto, mediante el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el cual deberá rendirse durante el trámite del proyecto en el Congreso de la República. Asimismo, este concepto deberá presentarse cuando existan proyectos de ley de iniciativa gubernamental que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos.<sup>79</sup>

De igual manera, la jurisprudencia constitucional ha referido que *“Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el*

---

*legislativo, así como con el requisito de conexidad entre los contenidos del Acuerdo y las normas jurídicas que se deriven del proceso de implementación, como previamente se expuso”* (Subraya fuera de texto).

<sup>79</sup> **“Artículo 7°.** Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.// Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.// El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso. // Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. // En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces. // Al respecto cabe señalar, en primer lugar, que la Corte no ha estudiado ninguna demanda de constitucionalidad contra el mencionado artículo. Sin embargo, en distintas sentencias se ha tenido que referir a él, en casi todos los casos con motivo de objeciones presidenciales elevadas contra proyectos aprobados en el Congreso de la República.”

*margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas*<sup>80</sup>.

En el presente caso, (i) el Proyecto de Ley orgánica contó con iniciativa gubernamental, (ii) el Ministro no se opuso al trámite del proyecto, ni a las modificaciones aprobadas por el Congreso lo que implica su aceptación a la implementación de la medida y (iii) en la intervención allegada a esta Corporación el Ministerio de Hacienda y Crédito Público dijo expresamente que *“Estas erogaciones adicionales deberán ser consistentes con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo y deberán estar en concordancia con la Regla Fiscal. En esas condiciones, es necesario manifestar que la Dirección General de Presupuesto Público Nacional de este Ministerio emitió concepto favorable sobre la Ley”*.

Luego de examinado el trámite legislativo se pudo verificar que no existe registro de concepto sobre los costos fiscales de la iniciativa emitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público ante el Congreso. Sin embargo, para la Sala esta exigencia no era aplicable en el procedimiento de formación de la ley bajo examen, en la medida que la excepción introducida por esta a la restricción contenida en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000, no constituye una orden de gasto sino una autorización del mismo. En efecto, el artículo 1° de la Ley 1865 de 2017 exceptúa a la Unidad Nacional de Protección durante la vigencia fiscal de los años 2017 y 2018 de la aplicación de las restricciones previstas en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000. Ello implica una permisividad en el crecimiento de los gastos de personal relativos a la modificación de su estructura y planta de personal, para la implementación inmediata de medidas materiales de protección de que trata el punto 3.4.7.4 del Acuerdo Final. La ley bajo examen pretende establecer una hipótesis de inaplicación temporal del artículo 92 de la Ley 617 de 2000, norma de disciplina fiscal que impone topes al crecimiento anual de los gastos de personal de las entidades públicas nacionales.

Así entonces, de manera alguna puede señalarse que la Ley 1865 de 2017 supone una orden de gasto, pues lo que en realidad establece es una autorización para el aumento de los gastos de personal al interior de la UNP, que el propio Ministerio de Hacienda estima en \$51.357 millones anuales, que deben ser consistentes con el marco fiscal y de gasto de mediano plazo.

Al respecto valga recordar que esta Corporación ha estimado que *“No puede existir entonces reparo de inconstitucionalidad en contra de normas que se limiten a autorizar al Gobierno Nacional para incluir un gasto, sin que le impongan hacerlo. En estos eventos, no se desconoce la Ley Orgánica del Presupuesto, en tanto el Gobierno conserva la potestad para decidir si incluye o no dentro de sus prioridades y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, los gastos incorporados y autorizados en la ley”*<sup>81</sup>.

---

<sup>80</sup> Sentencia C-315 de 2008. MP. Jaime Córdoba Triviño

<sup>81</sup> Sentencia C-1197 de 2008.

Con todo, la Sala no pierde de vista que el trámite de la ley se enmarca en el conjunto de instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final, esto es, todos los artículos transitorios incorporados a la Constitución por el Acto Legislativo 01 de 2016. Entre estos artículos transitorios se encuentra el que refiere al Plan de Inversiones para la Paz (art. 3° A.L 01/16), en el que se determina que “*el Gobierno nacional durante los próximos veinte años incluirá en el Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo, un componente específico para la paz priorizando los ciudadanos y las entidades territoriales más afectadas por la pobreza rural, las economías ilegales, la debilidad institucional y el conflicto armado. (...) El gobierno podrá efectuar los ajustes institucionales y normativos necesarios para ejecutar el componente de paz en el Plan Plurianual de Inversiones*”.

Consciente de la debilidad institucional para dar respuesta a las exigencias del mantenimiento estable y duradero de la paz alcanzada, el constituyente derivado dio viabilidad a la priorización del gasto en estos aspectos al interior del Plan Plurianual de Inversiones, lo cual de alguna manera enmarca los gastos que supone la modificación de la estructura y planta de personal de la UNP, ante la imposibilidad de responder a las nuevas condiciones producto del Acuerdo de Paz.

Por tanto, al no contener la Ley 1865 de 2017 una orden de gasto y prever el Acto Legislativo 01 de 2016 una priorización del gasto en el Plan de Inversiones para la Paz por diferentes factores, entre ellos, la debilidad institucional, para la Corte no era aplicable el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 en el trámite legislativo que surtió la normativa bajo examen,

### ***La consulta previa de los pueblos étnicos***

28. En consideración a que el proceso de consulta previa a las comunidades ancestrales es exigible con anterioridad a la expedición de la ley cuando se evidencia afectación directa de las mismas, la Corte verificará si este requisito debe cumplirse antes del procedimiento de formación surtido en el Congreso de la República.

El ordenamiento constitucional y los instrumentos internacionales<sup>82</sup> que forman parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto<sup>83</sup>, reconocen el principio de diversidad étnica y cultural de la Nación y, por ello, es deber de las autoridades protegerlas y garantizarlas. Dicha prerrogativa se materializa al otorgarles a las comunidades étnicas espacios particulares de participación según ha sido la línea jurisprudencial de esta Corporación.

<sup>82</sup> Convenio 169 de la OIT, art. 6. Incorporado mediante la Ley 21 de 1991. Cfr. sentencia C-702 de 2010.

<sup>83</sup> Constitución, artículo 93.

El citado procedimiento debe agotarse previo a la presentación del proyecto de ley, ya que omitirlo generaría un vicio de procedimiento en la formación de la ley, el cual termina proyectándose sobre la materialidad de la norma dando lugar a la declaratoria de inexecutable<sup>84</sup>.

En esta oportunidad dicho presupuesto habrá de examinarse bajo la óptica del procedimiento legislativo especial para la paz (AL 01/16), que tiene como propósito agilizar y garantizar la implementación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, siendo medidas de orden excepcional y transitorio.

La Ley 1865 de 2017 no contiene regulación alguna que implique una afectación directa a las comunidades indígenas, negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y rom, porque no despliega un efecto específico y diferenciable para estos grupos, sino que se trata de una medida extraordinaria y temporal propia de un proceso de paz. Dicha medida se circunscribe solamente a exceptuar a la Unidad Nacional de Protección de lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000, es decir, permite un crecimiento a tal entidad durante las vigencias fiscales 2017 y 2018, para poder adecuar el programa de protección integral dirigido a los integrantes, actividades y sedes del partido o movimiento político que surja de las FARC-EP, acorde con su nivel de riesgo.

Así entonces, el contenido de la ley examinada no incide directamente en estos pueblos, ni interviene ni afecta su proyecto de vida o tradiciones o incide en aspectos vinculados a la diversidad étnica y cultural de las comunidades diferenciadas. El objetivo de la ley es simplemente hacer viable la adecuación de una entidad gubernamental que garantizará la protección de los exguerrilleros de la extinta FARC-EP que hicieron tránsito a la vida civil<sup>85</sup>.

En consecuencia, la Corte no encuentra que fuera necesario el agotamiento de la consulta a las comunidades étnicas previo a la expedición de la Ley 1865 de 2017.

## **Control material**

29. Preliminarmente y de cara a la intervención que presentó la Presidencia de la República es importante aclarar que, en la Sentencia C-331 de 2017 esta Corporación analizó el mismo contenido normativo que hoy corresponde estudiar. En efecto, en dicha ocasión, el Decreto Ley 298 de 2017 presentaba el mismo articulado, salvo que Ley 1865 de 2017 consagra que la Unidad Nacional de Protección está exenta de la aplicación de los límites de

<sup>84</sup> Sentencias C-290 de 2017, C-077 de 2017 y C-379 de 2016.

<sup>85</sup> En la sentencia C-408 de 2017, que revisó la constitucionalidad de la Ley 1830 de 2017, se expuso: “*sin desconocer que las comunidades étnicas son uno de los grupos más afectados por las consecuencias del conflicto armado, así como la necesidad correlativa de contar con espacios de participación que tengan un enfoque diferencial respecto de dichos pueblos, en el caso de la norma objeto de examen no se regula aspecto alguno que incida directamente en los pueblos étnicos y, en particular, en los elementos constitutivos de su identidad diferenciada*”.

crecimiento de gastos de personal previstos en el artículo 92 de la Ley 617 de 2002 no sólo para la vigencia 2017, sino también para 2018.

Ahora bien, en esa oportunidad esta Corporación encontró vicios en la formación del Decreto Ley 298 de 2017 –reserva orgánica-, sin que en momento alguno se hubiera adentrado en el estudio de fondo de los contenidos de la norma. Al respecto, en la mencionada sentencia solo se cuenta con un acápite sobre “[e]l derecho a la integridad personal y la protección especial de los reinsertados o desmovilizados”, desarrollo que finalmente permite concluir que:

*“(...)la jurisprudencia constitucional ha reconocido el carácter fundamental de los derechos a la vida y a la seguridad personal, y las obligaciones que dichas garantías generan para el Estado desde dos perspectivas: la faceta de abstención, que impide que las autoridades públicas adelanten actuaciones injustificadas que afecten los bienes en mención y, la faceta positiva, que demanda actuaciones concretas dirigidas a garantizar la preservación de los derechos, las cuales se intensifican frente a sujetos que están expuestos a mayores amenazas, entre los que se encuentran las personas que abandonan las armas y se reincorporan a la vida civil”.*

No es posible entonces afirmar, como lo hace la Presidencia de la República que esta Corte ya hubiera controlado materialmente la norma que ahora se revisa, en tanto que, reitérese, en esa oportunidad no se analizó el contenido de la misma, ni se concluyó que la excepción contenida en ella respecto de los gastos de personal para la Unidad Nacional de protección vulnerara o no la Carta política, pues el asunto se resolvió al considerar que “[e]l Decreto Ley 298 de 2017 es inconstitucional por regular un asunto expresamente excluido por el Acto Legislativo 1 de 2016 y reformar una norma orgánica”, sin que hubiera sido necesario un pronunciamiento adicional respecto del fondo del contenido normativo, pese a los planteamientos dogmáticos.

Así las cosas, no existe una decisión o pronunciamiento previo de fondo que haya realizado esta corporación sobre el contenido material de la norma que ahora se estudia.

30. Ahora bien, pese a lo manifestado antes, lo que sí se advierte es que la mencionada decisión C-331 de 2017, en su parte dogmática reiteró la jurisprudencia sobre la necesidad de protección de personas reinsertadas o desmovilizadas, o como en este caso, la protección de los ciudadanos que decidiendo reconocer nuevamente el ordenamiento jurídico aceptaron ser parte de diálogos activos en favor de la finalización del conflicto armado.

Así, no puede escapar el Estado a la necesidad amplia de protección general que le compete de derechos tales como la vida y la integridad personal. En efecto, como se dijera en dicha oportunidad:

*“El deber de protección de la vida y la integridad personal, se encuentra previsto en la Constitución Política y en diferentes tratados internacionales de derechos humanos, ratificados por Colombia<sup>86</sup>. En ellos se instituyó, como mandato superior, de obligatorio cumplimiento para todas las autoridades del Estado, sin excepción -en la medida de sus posibilidades jurídicas y materiales- la realización de actividades, en el ámbito de sus funciones, tendientes a lograr las condiciones para la pervivencia y el desarrollo efectivo de la vida e integridad de los ciudadanos. Es decir, el compromiso de defensa de la vida, como bien constitucionalmente protegido, se instituye prioritariamente en un deber ineludible para las autoridades públicas.*

*En cuanto al alcance del derecho a la integridad personal se ha considerado que:*

*“(...) faculta a las personas para recibir protección adecuada por parte de las autoridades, cuandoquiera que estén expuestas a [amenazas] que no tienen el deber jurídico de tolerar, por rebasar éstos (sic) los niveles soportables de peligro implícitos en la vida en sociedad; en esa medida el derecho a la seguridad constituye una manifestación del principio de igualdad ante las cargas públicas, materializa las finalidades más básicas asignadas a las autoridades del Constituyente, garantiza la protección de los derechos fundamentales de los más vulnerables, discriminados y perseguidos, y manifiesta la primacía del principio de equidad.”<sup>87</sup>*

*Frente a la dimensión subjetiva del derecho en mención se han advertido dos ámbitos vinculantes para el Estado, los deberes de respeto y los de protección. Las autoridades públicas están doblemente obligadas, tanto a abstenerse de vulnerar la vida e integridad personal de los asociados, como a evitar que terceras personas los afecten.*

*23. En cuanto al segundo deber, que corresponde a una obligación positiva o, de acción, una vez determinado el riesgo al que está sometida una persona como consecuencia de amenazas concretas sobre su vida e integridad personal, el Estado tiene la obligación de definir, de manera oportuna, las medidas y medios de protección específicos, adecuados y suficientes para evitar la consumación de un daño.*

*Para establecer la necesidad de adopción de medidas que aseguren la protección del derecho a la integridad personal, la jurisprudencia se valió, en primer lugar, de una categorización que distingue el riesgo de la amenaza. La distinción referida se planteó en los siguientes términos*

---

<sup>86</sup> Cfr., por ejemplo, art. 4.1. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos: “Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente.”

<sup>87</sup> Sentencia T-719 de 2013. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

*“el riesgo es siempre abstracto y no produce consecuencias concretas, mientras que la amenaza supone la existencia de señales o manifestaciones que hagan suponer que algo malo va a suceder. En otras palabras, la amenaza supone la existencia de ‘signos objetivos que muestran la inminencia de la agravación del daño’”<sup>88</sup>*

*En la medida en que el **riesgo** obedece a la probabilidad abstracta y aleatoria de afectación de la vida e integridad personal, este concepto se clasificó como mínimo, que corresponde a la contingencia de daños derivada de la muerte y enfermedades naturales y ordinario, el cual atiende a la posibilidad de que el daño se derive de los factores internos y externos de la persona y de la vida en sociedad. Cuando las personas están sometidas a riesgos, bajo las acepciones descritas, no pueden exigir del Estado medidas de protección especial.*

*De otra parte, la **amenaza**, está relacionada con los hechos concretos indicativos de una posible afectación de la vida e integridad personal y se clasificó en, ordinaria, que representa un peligro específico, cierto, importante, excepcional y desproporcionado, y extrema, cuando la amenaza tiene las características referidas previamente y, además, se cierne directamente sobre la vida e integridad personal.*

*Posteriormente, la Corte efectuó categorizaciones sobre la probabilidad de afectación de los derechos a la vida e integridad personal, en las que no hizo la distinción entre riesgos y amenazas, y únicamente clasificó el riesgo en diferentes niveles, a saber: (i) riesgo mínimo; (ii) riesgo ordinario, soportado por igual por quienes viven en sociedad; (iii) riesgo extraordinario, que las personas no están obligadas a soportar; (iv) riesgo extremo que amenaza la vida o la integridad personal y (v) riesgo consumado.<sup>89</sup>*

*Con independencia de la clasificación que se adopte, lo cierto es que la categorización y evaluación de las probabilidades de afectación de los derechos a la vida e integridad personal es importante para establecer los eventos en los que se activa la obligación de adopción de medidas concretas de protección por parte del Estado.*

*En atención a la relevancia de determinar de forma adecuada los riesgos, la jurisprudencia también ha considerado que la Unidad Nacional de Protección vulnera los derechos fundamentales al debido proceso y a la seguridad personal, cuando valora el nivel de riesgo de los solicitantes o define las medidas de protección sin alguna motivación que esté fundada en un estudio previo e individualizado de la situación de la persona interesada<sup>90</sup>”.*

<sup>88</sup> Sentencia T-339 de 2010 M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

<sup>89</sup> Sentencia T-719 de 2003 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>90</sup> Sentencia T-707 de 2015 M.P. María Victoria Calle Correa.

En este caso, el tránsito del uso de las armas a la democracia y el reconocimiento de la institucionalidad por parte de quienes conformaban grupos al margen de la ley, implica la adopción de medidas por parte del Estado, en protección de la vida e integridad personal que habilite una reincorporación social segura y pacífica. Así se reconoció por esta corporación:

*24. Ahora bien, establecida la obligación general de protección de la vida e integridad personal de los asociados y el deber de adopción de medidas concretas frente a riesgos específicos, esta Corporación ha indicado que ese mandato se intensifica cuando se trata de personas que, por su actividad, están expuestas a un nivel de amenaza mayor. Tal y como sucede con “(...) los defensores de derechos humanos, altos funcionarios, periodistas, líderes sindicales, docentes en zona de conflicto, minorías políticas o sociales, **reinsertados**, personas en condiciones de indigencia, desplazados por el conflicto armado, personas privadas de la libertad, soldados que prestan servicio militar obligatorio, niños y niñas y sujetos de un especial grado de protección por su notoria situación de indefensión”<sup>91</sup> (negrilla fuera del texto).*

*En efecto, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que existen sujetos que por su pertenencia a ciertos grupos están expuestos a mayores riesgos de afectación de su vida e integridad personal. Así lo destacó la **sentencia T-707 de 2015**<sup>92</sup> que indicó lo siguiente:*

*“(...) el derecho fundamental a la seguridad personal adquiere especial relevancia cuando es invocado por sujetos que con ocasión de su pertenencia a ciertos grupos minoritarios están sometidos a riesgos desproporcionados, como es el caso de defensores de derechos humanos, minorías étnicas, líderes de oposición y/o minorías políticas. En estos eventos se amplía considerablemente el espectro de derechos fundamentales involucrados, a tal punto que su amenaza compromete seriamente la vigencia del sistema democrático.”*

*En relación con los reinsertados o desmovilizados, la jurisprudencia constitucional, desde sus primeros pronunciamientos, reconoció que se trata de sujetos expuestos a riesgos superiores y, por ende, hizo énfasis en los deberes que se generan para el Estado en relación con la protección de sus derechos a la vida e integridad personal. En efecto, destacó tanto las obligaciones de abstención, las cuales deben ser observadas por las autoridades públicas en sus actuaciones y las medidas de protección específica para los sujetos en mención.*

---

<sup>91</sup>Sentencia T-078 de 2013 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

<sup>92</sup>M.P. María Victoria Calle Correa.

*La sentencia T-439 de 1992<sup>93</sup> estudió la acción de tutela formulada por Luis Humberto Rolon Maldonado, militante del Partido Comunista y miembro del movimiento político Unión Patriótica, en contra de diversos organismos del Estado en procura de obtener la protección del derecho a la vida e integridad personal, amenazados por actuaciones de autoridades públicas. La Corte indicó que:*

*“(...) cuando se presentan situaciones de conflicto armado entre la fuerza pública y los grupos armados que están fuera de la legalidad, el Estado tiene la obligación de ser extremadamente sensible en sus intervenciones, con miras a preservar el equilibrio político y social, mediante la protección eficaz a los grupos, partidos o movimientos minoritarios, en especial a aquellos que por su carácter contestatario pueden ‘estar en la mira’ de otros grupos que, gozando de los beneficios institucionales y patrimoniales, pueden ver amenazadas sus prerrogativas”*

*Asimismo, en esa oportunidad enfatizó en la necesidad de proteger la vida e integridad personal de ciertos sujetos, especialmente vulnerables por su situación en el contexto político y el conflicto interno, entre los que destacó a los reinsertados. En particular, indicó que:*

***“El surgimiento de grupos, movimientos y partidos políticos minoritarios a raíz de la desmovilización de antiguos integrantes de la guerrilla requiere de especial protección y apoyo por parte del Estado. La institucionalización del conflicto, la dejación de las armas y su sustitución por el ejercicio activo de la participación político-democrática y la renuncia de la violencia como método para alcanzar el cambio social, son alternativas que deben ser garantizadas por todas las autoridades para evitar que la llamada ‘guerra sucia’ acabe cerrando la posibilidad de llegar a un consenso que reúna a todos los sectores de la población y permita la convivencia pacífica (...)”** (negrilla fuera del texto)*

*En el mismo sentido, recalcó que los individuos desmovilizados de grupos guerrilleros forman parte de la población civil, y deben recibir la protección adecuada por parte del Estado que les permita preservar no sólo su vida e integridad personal sino también el ejercicio de sus derechos políticos. Específicamente, la Sala Segunda de Revisión señaló:*

***“(...) las agrupaciones políticas que finalmente han optado por la vía democrática, abandonando los medios violentos de lucha, tienen un derecho al apoyo institucional necesario para el ejercicio pleno de sus derechos de participación política, así como, para garantizar la seguridad y la de sus miembros, el acceso a los medios y mecanismos***

---

<sup>93</sup> M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

*estatales indispensables para desarrollar su acción política y poder crecer como alternativa de poder”.* (Negrilla fuera del texto)

*En la sentencia T-719 de 2003<sup>94</sup> que estudió la acción de tutela formulada por la compañera permanente y el hijo, menor de edad, de un ex miembro de las FARC que abandonó las filas de dicha organización y fue asesinado, a pesar de que elevó múltiples solicitudes a las autoridades públicas para obtener la protección de su vida e integridad personal, la Corte se refirió, en primer lugar, a las características del derecho a la integridad personal, entre las que se destacan en esta oportunidad:*

*“(b) adquiere especial importancia en el caso de ciertos sujetos que, dada su condición o su contexto, han recibido especial protección tanto por la Carta como por otras fuentes de derecho internacional vinculantes para Colombia; y (c) el contenido específico del derecho a la seguridad personal es históricamente variable, y se ha de determinar de conformidad con el contexto socio-político y jurídico en el cual se vaya a aplicar.”* (Negrilla fuera del texto)

*Asimismo, la Sala Tercera de Revisión indicó que uno de los factores relevantes para evaluar la necesidad de prestaciones particulares por parte del Estado, dirigidas a garantizar la seguridad personal, es la situación de vulnerabilidad de los sujetos, la cual se puede derivar de diversas circunstancias, tales como el distanciamiento o separación de los grupos armados al margen de la ley, que corresponden a la circunstancias ordinarias de los reinsertados o desmovilizados.*

*Establecido ese factor de vulnerabilidad, la Sala consideró que:*

*“(...) quien decide dejar las armas que había empuñado contra el Estado y el orden constitucional, para reasumir voluntariamente su condición plena de civil, manifiesta con su actuar –si es de buena fe- un compromiso claro y personal con la resolución pacífica del conflicto armado, que pretende materializar en su propia situación particular. Por ello, al entregarse a las autoridades y manifestar su voluntad de abandonar la violencia, contribuyendo así a la construcción de la paz, el individuo “desmovilizado” o “reinsertado” está haciendo explícito su deseo de volver a vivir en paz– esto es, de ejercer el derecho constitucional que consagra el artículo 22 de la Carta, que dispone: “La paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento”. Por lo mismo, su condición debe ser objeto de especial atención por parte de todas las autoridades estatales.”*

---

<sup>94</sup> M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

*En síntesis, la jurisprudencia constitucional ha reconocido el carácter fundamental de los derechos a la vida y a la seguridad personal, y las obligaciones que dichas garantías generan para el Estado desde dos perspectivas: la faceta de abstención, que impide que las autoridades públicas adelanten actuaciones injustificadas que afecten los bienes en mención y, la faceta positiva, que demanda actuaciones concretas dirigidas a garantizar la preservación de los derechos, las cuales se intensifican frente a sujetos que están expuestos a mayores amenazas, entre los que se encuentran las personas que abandonan las armas y se reincorporan a la vida civil.”*

31. Pues bien, la Ley 1865 de 2017 consta de dos artículos. El primero de ellos exceptúa a la Unidad Nacional de Protección durante la presente vigencia fiscal y la del año 2018, de la aplicación de las restricciones previstas en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000 en el crecimiento de los gastos de personal relativos a la modificación de su estructura y planta de personal, para la implementación inmediata de medidas materiales de protección de que trate el punto 3.4.7.4 del Acuerdo Final. El segundo consagra su vigencia.

Sobre el particular debe destacarse que, tal y como se indicó en apartados precedentes, el legislador orgánico cuenta con un amplio margen de competencia para establecer límites en el crecimiento de gastos, así como para excepcionar de dichos límites a ciertas entidades con el objeto de garantizar los derechos fundamentales, que para el caso concreto, tal excepción de límites de crecimiento se relaciona con derechos de cara valía como son la vida y la integridad personal, cuya protección se instituye en fundamento del Estado Colombiano, atendiendo el contenido del preámbulo de la Constitución, y de su artículo 2, que dispone que “[l]as autoridades de la República están instituidas para proteger”, entre otras cosas, la vida de todas las personas residentes en Colombia. En igual sentido se consagra la naturaleza fundamental y la inviolabilidad del derecho (art. 11 Constitución Política) y que su primacía está dada por su carácter inalienable (art. 5 Constitución Política). Finalmente, el artículo 95 Superior establece que es deber de la persona y del ciudadano “[o]brar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas”.<sup>95</sup>

Así, la jurisprudencia constitucional reconoció desde sus inicios que el derecho a la vida es un presupuesto ontológico para el goce y ejecución de los demás derechos constitucionales<sup>96</sup> y resaltó que el carácter fundamental de

<sup>95</sup> Corte Constitucional, sentencia C-331 de 2017 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado; SV Alejandro Linares Cantillo; AV Luis Guillermo Guerrero Pérez y Gloria Stella Ortiz Delgado). El fallo contiene un acápite denominado “[e]l derecho a la integridad personal y la protección especial de los reinsertados o desmovilizados. Reiteración de jurisprudencia”.

<sup>96</sup> Corte Constitucional, sentencias T-596 de 1992 (MP Ciro Angarita Barón), C-133 de 1994 (MP Antonio Barrera Carbonell; SV Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martínez Caballero), T-427 de 1998 (MP Alejandro Martínez Caballero), T-645 de 1998 (MP Fabio Morón Díaz), T-524 de 2007 (MP Clara Inés Vargas Hernández) y C-327 de 2016 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado; SV Luis Guillermo Guerrero Pérez, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; AV María Victoria Calle Correa), en las que esta Corporación aseguró que el derecho a la vida es el sustrato ontológico de la existencia de los restantes derechos.

esta garantía no es una mera fórmula integrada al texto constitucional pues, por el contrario, “*tiene sentido y alcance en cuanto manifiesta una voluntad nacional de crear las condiciones necesarias para que la violencia deje de ser empleada como medio de solución de conflictos*”.<sup>97</sup>

32. Con el propósito de lograr los cometidos antes referidos, la ley que hoy se estudia dispuso:

*Artículo 1°. Exceptúese a la Unidad Nacional de Protección durante la presente vigencia fiscal y la del año 2018, de la aplicación de las restricciones previstas en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000 en el crecimiento de los gastos de personal relativos a la modificación de su estructura y planta de personal, para la implementación inmediata de medidas materiales de protección de que trate el punto 3.4.7.4 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, dentro del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política.*

Al estudiar la exposición de motivos<sup>98</sup> resulta evidente que el origen de la norma no es otro que garantizar las medidas de protección en favor de las personas que suscribieron el acuerdo de paz, quienes a más de la reincorporación propia a la sociedad, podrán participar en política de cara al reconocimiento del diálogo democrático, lo que genera una mayor necesidad de que el Estado active todas las herramientas a su alcance no solo para procurar su seguridad, sino para la creación de programas de protección integral para las y los integrantes del nuevo movimiento que surja de las FARC-EP, lo que permite cumplir con el objetivo contenido en el punto 3.4.7.4 del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

En efecto, la posibilidad de participación en política se constituye en uno de los más importantes avances en favor de la búsqueda de la paz, pues representa que quienes antes se alzaron en armas, ahora reconociendo el orden Constitucional y Legal cuenten con un escenario democrático en donde sus ideas puedan ser expresadas, sin que el uso de la violencia sea su método; lo que implica que el Estado, como garante de protección de los derechos de la totalidad de los asociados, deba activar todos sus esfuerzos para lograr que ese tránsito de la violencia al diálogo democrático, se ejecute con medidas de seguridad, pero a más de ello en un contexto apto de protección, prevención y reconciliación tal y como se dispone en el punto 3.4.7.4, obligación que en todo caso no se enmarca de manera exclusiva en desarrollo de la actividad política, sino que está ligada a la interacción social propia del posconflicto.

<sup>97</sup> Corte Constitucional, sentencia T-102 de 1993 (MP Carlos Gaviria Díaz), en la que la Corte señaló que “el reconocimiento del derecho humano a la vida en una norma de rango jurídico supremo (C.N. Artículo 11), deberá asumirse por gobernantes y gobernados como un compromiso de restablecer las reglas que conforman el mínimo exigido para el mantenimiento y desarrollo de la convivencia civilizada y el consenso social”.

<sup>98</sup> Gaceta del Congreso No. 425 del 2 de junio de 2017.

Debe entenderse entonces que, según el contenido de la ley analizada, la Unidad Nacional de Protección estará exenta de la aplicación de las restricciones previstas en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000. Última norma esta que dispone que “[d]urante los próximos cinco (5) años, contados a partir de la vigencia de la presente ley, el crecimiento anual de los gastos de personal de las Entidades Públicas Nacionales no podrá superar en promedio el noventa por ciento (90%) de la meta de inflación esperada para cada año, según las proyecciones del Banco de la República. A partir del sexto año, estos gastos no podrán crecer en términos reales”.

Como puede verse, la primera parte de la norma a la fecha no podría aplicarse o incluirse en la excepción general contenida en el artículo 1 de la Ley 1865 de 2017, si se tiene que la Ley 617 de 2000 empezó a regir a partir del 6 de octubre del año 2000, por lo que el límite de crecimiento del 90% proyectado a partir de la meta de inflación esperada para cada año, solo rigió para los primeros cinco años posteriores a la entrada en vigencia de dicha norma. Así las cosas, es la segunda parte de la norma la que constituye la excepción que ahora se estudia, es decir “A partir del sexto año, estos gastos no podrán crecer en términos reales”.

El contenido entonces de la excepción que en esta oportunidad se analiza tiene que ver de manera precisa con la prohibición de crecimiento en términos reales. Al respecto, debe entenderse que dicho crecimiento se relaciona directamente con el promedio de la inflación causada de un año a otro, es decir, tal y como se explicó por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, los gastos de personal de las Entidades Públicas Nacionales no podrán crecer, “en promedio”, de un año a otro, en un porcentaje superior al de la inflación causada en el primer año. Al respecto se dijo:

***“La expresión “en términos reales”. El porcentaje de inflación***

*El artículo 92 de la Ley 617 de 2000 dispone, como se ha reiterado, que los gastos de las entidades mencionadas no pueden crecer “en términos reales”, lo cual significa, “contrario sensu”, que sí pueden aumentar en términos nominales, es decir, que las apropiaciones destinadas a cubrir tales gastos pueden mantener, apenas, su valor real o poder adquisitivo constante.*

*El concepto de valor real o poder adquisitivo constante significa que una suma de dinero sirva, durante cierto período de tiempo, para adquirir los mismos bienes o servicios, a pesar de la depreciación o envilecimiento de la moneda, como resultado del fenómeno económico de la inflación<sup>99</sup>, que, en nuestro medio, calcula y certifica el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE.*

---

<sup>99</sup> Los economistas definen la inflación como el aumento persistente en el nivel general de precios de una economía.

*Lo anterior significa que, según el artículo 92 de la Ley 617 de 2000, los gastos de personal de las “Entidades Públicas Nacionales” no pueden crecer, “en promedio”, de un año a otro, en un porcentaje superior al de la inflación causada en el primer año. Es decir, que si la tasa de inflación para 2017 fuera del 5%, para citar un ejemplo hipotético, los gastos de personal de las citadas entidades no podrían crecer, durante el año 2018, en un porcentaje superior al 5%.”<sup>100</sup>*

Claro el contenido de la excepción, ha de entenderse que la Unidad de protección no tendrá entonces ese límite de crecimiento respecto de gastos de personal para las vigencias fiscales de los años 2017 y 2018, y ello en criterio de esta corporación no contraría parámetros Constitucionales, constituyendo por el contrario una medida necesaria de cara a la implementación del Acuerdo Final, en tanto que la seguridad se concretó como un tema prioritario en el escenario del tránsito hacia la paz del grupo desmovilizado, siendo este un tema prioritario del acuerdo.

En efecto, como se planteó previamente, la vida, la integridad personal y la seguridad de las personas que ahora son parte de la vida civil y no armada, se constituye en uno de los ejes que enmarcan la estabilidad de la paz pretendida con la firma del acuerdo, que invita a la interacción pacífica, misma en la que debe intervenir el Estado no solo a partir de medidas de seguridad, sino de programas de reconciliación –punto 3.4.7.4 del acuerdo- que propendan por construir un contexto social apto para el ejercicio de la actividad política.

## **V. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN**

33. Correspondió a la Sala adelantar el control automático y posterior de la Ley 1865 de 2017 “*por medio de la cual se exceptúa a la Unidad Nacional de Protección de lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000*”. El objeto de la normativa es exceptuar a la Unidad Nacional de Protección, durante la vigencia fiscal del año 2017 y 2018, de la aplicación de las restricciones de crecimiento de planta de personal previstas en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000. Lo anterior con el objeto de hacer frente a las obligaciones materiales de protección de que trate el punto 3.4.7.4 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, dentro del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política.

En relación con el procedimiento en la formación, la Corte constató que la Ley 1865 de 2017 (i) fue expedida a través del procedimiento legislativo para la paz, dispuesto en el Acto Legislativo 1 de 2016 en razón a que la norma objeto de examen es desarrollo específico de un aspecto particular contenido en el

---

<sup>100</sup> Consejo De Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil. Consejero ponente: ÁLVARO NAMÉN VARGAS. 19 de septiembre de dos mil diecisiete 2017. Rad. 11001-03-06-000-2017-00162-00(2353)

Acuerdo Final, de modo que el requisito de conexidad está debidamente acreditado. En efecto, el numeral 3.4.7.4 del Acuerdo Final comprende un programa de protección integral para los integrantes del nuevo movimiento o partido político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad legal, actividades y sedes, así como a las y los antiguos integrantes de las FARC-EP que se reincorporen a la vida civil y a las familias de todos los anteriores, de acuerdo con el nivel de riesgo, (ii) se comprobó la urgencia en la implementación de la medida, lo que justificó su aprobación vía procedimiento especial para la paz y no a través del procedimiento ordinario. En este orden, la norma estaba comprendida dentro de las medidas de aplicación prioritaria, (iii) fue expedida dentro del término de vigencia del Acto Legislativo 1 de 2016, (iv) se cumplió con todos los requisitos constitucionales propios de una ley orgánica y (ii) se verificaron las condiciones especiales de trámite consagradas en el Acto Legislativo 1 de 2016.

En cuanto a la constitucionalidad material de las disposiciones la Corte encontró que los artículos se ajustan a las normas constitucionales. Así, el legislador, en este caso orgánico, cuenta con un amplio margen de competencia para establecer límites en el crecimiento de gastos, así como para excepcionar de dichos límites a ciertas entidades con el objeto de garantizar los derechos fundamentales, en especial para garantizar el derecho a la vida e integridad personal de los ex combatientes de las FARC. En el presente asunto, es claro que lo que se busca es remover los obstáculos para dar cumplimiento a las medidas materiales de protección de los integrantes del nuevo movimiento o partido político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad legal, así como a las y los antiguos miembros de las FARC-EP que se reincorporen a la vida civil y a las familias, de acuerdo con el nivel de riesgo.

## **VI. DECISIÓN**

Para la Sala Plena de la Corte Constitucional la Ley 1865 de 2017 “*por medio de la cual se exceptúa a la Unidad Nacional de Protección de lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley 617 de 20002*”, se ajusta a los requisitos constitucionales del procedimiento en su formación, tanto de forma como de competencia y sus disposiciones resultan acordes con el ordenamiento constitucional vigente y guardan coherencia e integralidad con lo acordado.

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

### **RESUELVE**

Declarar **EXEQUIBLE** la Ley 1865 de 2017 “*por medio de la cual se exceptúa a la Unidad Nacional de Protección de lo dispuesto en el artículo 92*”

*de la Ley 617 de 2002.*

Notifíquese, comuníquese, publíquese y archívese el expediente.

ALEJANDRO LINARES CANTILLO  
Presidente  
*Con aclaración de voto*

CARLOS BERNAL PULIDO  
Magistrado  
*En comisión*

LUIS GUILLERMO GUERRERO PEREZ  
Magistrado  
*Ausente en comisión*

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO  
Magistrado  
*Con impedimento aceptado*

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO  
Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS  
Magistrado

CRISTINA PARDO SHLESINGER  
Magistrada  
*Con impedimento aceptado*

ALBERTO ROJAS RIOS

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA  
Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ  
Secretaria General