

Sentencia C-027/18

ACTO LEGISLATIVO 03 DE 2017 “REGULA PARCIALMENTE EL COMPONENTE DE REINCORPORACION POLITICA DEL ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACION DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCION DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA”-
Procedimiento legislativo especial para la paz (fast track)

PROYECTOS DE LEY Y ACTO LEGISLATIVO TRAMITADOS MEDIANTE EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ESPECIAL-
Trámite preferencial

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ACTOS LEGISLATIVOS EMITIDOS EN VIRTUD DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL PARA LA PAZ-Requisitos formales

CONSULTA PREVIA DE LOS PUEBLOS ETNICOS-Ordenamiento constitucional e instrumentos internacionales/**ACTO LEGISLATIVO 03 DE 2017 “REGULA PARCIALMENTE EL COMPONENTE DE REINCORPORACION POLITICA DEL ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACION DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCION DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA”-**No contiene regulación alguna que implique afectación directa a las comunidades étnicas

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO-Finalidad de permitir que un grupo al margen de la ley, a partir de la dejación de armas, se convierta en un partido político con personería jurídica

ACTO LEGISLATIVO 03 DE 2017 “REGULA PARCIALMENTE EL COMPONENTE DE REINCORPORACION POLITICA DEL ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACION DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCION DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA”-Requisitos especiales de competencia/**ACTO LEGISLATIVO 03 DE 2017 “REGULA PARCIALMENTE EL COMPONENTE DE REINCORPORACION POLITICA DEL ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACION DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCION DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA”-**Verificación del cumplimiento de criterios de conexidad material, conexidad teleológica, habilitación temporal y habilitación competencial

REINCORPORACION POLITICA DE GRUPOS ALZADOS EN ARMAS-Ejes definitorios

La Constitución Política establece que son fines esenciales del Estado -valores constitucionales-, asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia pacífica, la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo, que garantice un orden político, económico y social justo. Así mismo, la Carta instituye principios fundamentales partiendo de reconocer que Colombia es un Estado social de

derecho, democrático, participativo, pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, el trabajo, la solidaridad y la prevalencia del interés general. A partir de estos derroteros constitucionales y el precedente constitucional -thema decidendum- sobre el juicio de sustitución, la Corte ha ido identificando algunos ejes fundacionales de la Constitución al momento de resolver asuntos propios del control abstracto, a saber: (i) el sistema político democrático, participativo y pluralista (C-1040 de 2005), para en la sentencia C-577 de 2014 derivar el marco democrático participativo y la participación política; y (ii) el Estado social y democrático de derecho define nuestro diseño constitucional (C-551 de 2003), para en la sentencia C-579 de 2013 desprender el compromiso del Estado social de derecho de respetar, proteger y garantizar los derechos de la sociedad y de las víctimas.

PARTICIPACION POLITICA-Contenido/PARTICIPACION POLITICA-Instrumentos internacionales

DERECHOS POLITICOS-Definición

Esta Corporación ha definido los derechos políticos como instrumentos ciudadanos para incidir en la estructura y el proceso político facilitando la consolidación de una democracia participativa. De esta manera, el ciudadano tiene derecho no solo a conformar el poder (democracia representativa), sino también a ejercerlo y controlarlo, esto es, está llamado a hacer parte de la toma de decisiones en asuntos públicos (democracia participativa), indispensable para la efectividad de la democracia constitucional.

ESTADO SOCIAL Y DEMOCRATICO DE DERECHO-Jurisprudencia constitucional

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA PLURALISTA-Etapas en las relaciones electores y elegidos/DERECHOS DE LAS MINORIAS POLITICAS-Protección

En materia de democracia participativa pluralista la Corte ha identificado dos etapas en las relaciones electores y elegidos. La primera, referida al acto de elección a través del ejercicio del sufragio, es decir, cuando los ciudadanos escogen y confieren legitimidad democrática a sus representantes. La segunda, se concreta en el derecho de la ciudadanía a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, para lo cual el ordenamiento constitucional dispone de diversos mecanismos para su efectividad.

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y SOBERANIA POPULAR-Ejes definitorios de la Constitución

DERECHOS DE LAS MINORIAS POLITICAS-Expresión y garantía del pluralismo

PRINCIPIO DEMOCRATICO-Fundamental para dimensionar e interpretar el alcance de los derechos humanos, ya que “no hay derechos políticos sin democracia y no hay democracia sin derechos políticos”

PARTICIPACION POLITICA EN EL MARCO DE JUSTICIA TRANSICIONAL-Elemento esencial para el fortalecimiento de la democracia

En la sentencia C-579 de 2013 la Corte identificó la participación política en el marco de una justicia transicional como un elemento esencial para el fortalecimiento de la democracia, destacando que la reconciliación busca superar las fuertes divisiones sociales no solo con el imperio de la ley, sino también con la recuperación de la confianza social, bajo niveles básicos de solidaridad y confianza que permita fortalecer una cultura política democrática hacia el futuro.

PARTICIPACION EN CONGRESO DE LA REPUBLICA POR AGRUPACION POLITICA DE EXINTEGRANTES DE LAS FARC-EP-Jurisprudencia constitucional/**PARTICIPACION POLITICA DE EXINTEGRANTES DE GRUPOS ALZADOS EN ARMAS DESMOVILIZADOS**-Sujeción a la Constitución y a los instrumentos internacionales de derechos humanos y humanitarios

ESTADO SOCIAL Y DEMOCRATICO DE DERECHO-Compromiso de respetar, proteger y garantizar los derechos de la sociedad y de las víctimas

PAZ-Elemento determinante y transversal de la Constitución Política

PAZ-Tipos según la doctrina

La doctrina ha distinguido tres tipos de paz: “1ª) la de potencia, que se funda en la hegemonía o en el dominio; 2ª) la de impotencia, que se basa en el ‘equilibrio del terror’, y 3ª) la de satisfacción, cifrada en la confianza recíproca y en la mutua cooperación”

DERECHO A LA PAZ-Consagración en instrumentos internacionales/**DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO**-Concibe la negociación como un método no jurisdiccional de solución pacífica de las controversias, por medio de la cual se confía el arreglo principalmente a las partes en conflicto

PAZ-Derecho, deber y valor

PAZ-Elemento fundamental de la Constitución Política

La paz es un elemento fundamental de la Carta Política, lo cual encuentra justificación en: (a) los motivos que impulsaron la adopción de la Constitución, (b) la condición de presupuesto para el ejercicio de los derechos, (c) la consagración como valor, derecho y deber constitucional, además de fin esencial

del Estado. La paz, afirmó la Corte, constituye un reconocimiento de la condición ética del ser humano conforme a la cual una sociedad solo puede subsistir si sus miembros se obligan entre sí a respetar los derechos humanos.

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y PLURALISTA-Potestades que confiere a los ciudadanos/**DERECHO A PARTICIPAR EN LA CONFORMACION, EJERCICIO Y CONTROL DEL PODER POLITICO**-Manifestación de la cláusula de soberanía popular

PARTIDOS POLITICOS, MOVIMIENTOS Y AGRUPACIONES SIGNIFICATIVAS DE CIUDADANOS-Modalidades de representación democrática

Los partidos, movimientos y agrupaciones significativas de ciudadanos son modalidades constitucionalmente reconocidas de representación democrática, cuyo papel reviste un carácter complejo, toda vez que “de un lado, tienen una función instrumental, esto es, expresan los intereses y exigencias de inserción en la agenda pública de determinados grupos sociales, faceta que los inserta decididamente en el ámbito de la representación política. De otro lado, (...) cumplen el papel de canalizar la voluntad pública, de forma que inciden inclusive en el contenido concreto de la pluralidad de intenciones, usualmente contradictorias y yuxtapuestas, de los ciudadanos”.

COMPETENCIA DE LAS AGRUPACIONES POLITICAS-Facultad legislativa para imponer límites

El Congreso de la República está facultado para imponer límites a la competencia de las agrupaciones políticas, a condición que “(i) se trate de restricciones genéricas, que no incidan en la determinación concreta de su estructura y funciones; y (ii) estén unívocamente dirigidas a mantener la vigencia del sistema político democrático representativo”. Además, afirmó la Corte, el grado de regulación constitucional de los partidos y movimientos políticos se encuentra ligado a las condiciones históricas del régimen político, por lo que el margen de intervención resulta “dinámico” debiendo situarse los derechos políticos en los mínimos históricamente sostenibles en un momento dado.

PRINCIPIO DE IGUALDAD EN MATERIA DE PARTICIPACION POLITICA-Jurisprudencia constitucional

JUICIO DE SUSTITUCION DE LA CONSTITUCION-Características/**TEORIA DE LA SUSTITUCION**-Jurisprudencia constitucional/**PODER DE REFORMA Y PODER CONSTITUYENTE ORIGINARIO**-Distinción/**CONSTITUYENTE DERIVADO**-Incompetencia para reemplazar, sustituir o destruir la Constitución, no pudiendo atribuirse funciones propias del poder originario/**CONSTITUCION POLITICA VIGENTE**-Límites al poder de reforma constitucional/**CLAUSULAS PETREAS O INTANGIBLES EN LA CONSTITUCION DE 1991**-Inexistencia

JUICIO DE SUSTITUCION DE LA CONSTITUCION-Elementos/JUICIO O TEST DE SUSTITUCION-Premisas

JUICIO DE SUSTITUCION DE LA CONSTITUCION EN CONTEXTOS DE TRANSICION-Aplicación

REFORMAS CONSTITUCIONALES QUE DESARROLLAN MODELOS DE JUSTICIA TRANSICIONAL PARA LA PAZ-No son *in genere* ni constituyen *per se* una sustitución de la Constitución Política

Las enmiendas que desarrollan modelos de justicia transicional en contextos de paz, a pesar de implementar medidas extraordinarias no aplicables en periodos ordinarios de institucionalidad y de introducir excepciones transitorias a la Constitución, no comportan por sí mismas una sustitución de la Carta Política. Por lo tanto, el control que efectúa el juez constitucional debe flexibilizarse porque se trata de una justicia adaptada a un proceso transicional en materia de paz.

ACTO LEGISLATIVO QUE REGULA PARCIALMENTE EL COMPONENTE DE REINCORPORACION POLITICA DEL ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACION DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCION DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA-Reconocimiento de personería jurídica al partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal/ACTO LEGISLATIVO QUE REGULA PARCIALMENTE EL COMPONENTE DE REINCORPORACION POLITICA DEL ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACION DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCION DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA-Registro formal ante el Consejo Nacional Electoral de partido o movimiento político, requisitos de conservación y pérdida y la igualdad de derechos respecto de los demás partidos o movimientos políticos/PARTICIPACION POLITICA-Contenido transversal en la Constitución y en normas que conforman el bloque de constitucionalidad/MOVIMIENTO POLITICO QUE SURJA DEL TRANSITO DE LAS FARC-EP A LA ACTIVIDAD POLITICA LEGAL-Exigencias especiales

EQUIDAD DE GENERO EN LEY ESTATUTARIA DE REFORMA POLITICA-Jurisprudencia constitucional

La Corte en la sentencia C-490 de 2011, al revisar la constitucionalidad de la hoy Ley 1475 de 2011, estatutaria de la organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, señaló respecto al numeral 4 del artículo 1, que estableció la equidad e igualdad de género, lo siguiente: “(E)l inciso 2° del artículo 107 C.P. confiere a ese principio carácter rector para la organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos. Además, la formulación hecha por el legislador estatutario, en cuanto prevé que los hombres, las mujeres y “las demás opciones sexuales” gozarán de igualdad de derechos y oportunidades para participar en distintas actividades, debates y elecciones del partido o

movimiento, se aviene por completo a los postulados constitucionales de la igualdad material. (...) Esto implica que los partidos y movimientos políticos deberán garantizar que hombres, mujeres y minorías de identificación u orientación sexual, tengan espacios suficientes y adecuados de participación en la organización, posibilidad de acceder a sus instancias directivas y a los debates electorales, al igual que de obtener representación política. Una cláusula de esta naturaleza no se opone a la Constitución y, en especial, al margen de autonomía de los partidos y movimientos políticos. Esto al menos por tres tipos de razones, a saber: (i) las implicaciones que tiene el pluralismo político frente al deber de las agrupaciones políticas de organizarse democráticamente; (ii) el mandato de inclusión de los grupos tradicionalmente discriminados; y (iii) el papel que cumplen los partidos y movimientos políticos en la eficacia de derechos fundamentales”.

ACTO LEGISLATIVO QUE REGULA PARCIALMENTE EL COMPONENTE DE REINCORPORACION POLITICA DEL ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACION DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCION DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA-Reglas especiales de financiación de nuevo partido o movimiento político/REGLAS DE ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS-Contenido/ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS-Reglas de financiación de campañas políticas

CAMPAÑAS ELECTORALES DE PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS-Acceso a los medios de comunicación social

ACTO LEGISLATIVO QUE REGULA PARCIALMENTE EL COMPONENTE DE REINCORPORACION POLITICA DEL ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACION DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCION DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA-Nueva agrupación política a la democracia constitucional debe satisfacer los requerimientos de transparencia y rendición de cuentas predicables de todo partido o movimiento político

ACTO LEGISLATIVO QUE REGULA PARCIALMENTE EL COMPONENTE DE REINCORPORACION POLITICA DEL ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACION DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCION DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA-Requisitos exigidos a los partidos y movimientos políticos para inscribir candidatos y listas a cargos y corporaciones de elección popular/INSCRIPCION DE CANDIDATOS A LISTAS DE CARGOS Y CORPORACIONES DE ELECCION POPULAR-Requisitos legales/ACTO LEGISLATIVO QUE REGULA PARCIALMENTE EL COMPONENTE DE REINCORPORACION POLITICA DEL ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACION DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCION DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA-

Posibilidad de participar en política como consecuencia de la terminación dialogada del conflicto armado

ACTO LEGISLATIVO QUE REGULA PARCIALMENTE EL COMPONENTE DE REINCORPORACION POLITICA DEL ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACION DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCION DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA-Habilitación para reincorporación en la vida pública de quienes han cometido delitos en el marco del conflicto armado

JUSTICIA TRANSICIONAL-Alcance/DEBER DE INVESTIGAR, JUZGAR Y SANCIONAR-Precisiones en el contexto de transición

JUSTICIA-Alcance como principio constitucional fundamental varía en la justicia transicional

El alcance de la justicia como principio constitucional fundamental varía en la justicia transicional, al implicar una evolución del entendimiento exclusivamente retributivo del término. Así, el deber estatal de investigar, juzgar y sancionar las conductas delictivas no desaparece en los procesos de justicia transicional, pero puede llegar a ser más benigno para concatenar de manera efectiva los valores en disputa. Asimismo, las medidas estatales deberán brindar una mayor relevancia a los derechos de las víctimas a la verdad, a la reparación y a la no repetición, pues a través de ellos se garantiza la reconciliación y el fortalecimiento del Estado social y democrático de derecho.

MOVIMIENTO POLITICO QUE SURJA DEL TRANSITO DE LAS FARC-EP A LA ACTIVIDAD POLITICA LEGAL-Condiciones sobre posibilidad de inscribir candidatos y listas a cargos y corporaciones de elección popular, en las mismas condiciones que se exigen a los demás partidos y movimientos políticos

ACTO LEGISLATIVO QUE REGULA PARCIALMENTE EL COMPONENTE DE REINCORPORACION POLITICA DEL ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACION DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCION DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA-Requisitos que debe cumplir el partido de las FARC, al momento de inscribir candidatos a listas de elección popular y cargos públicos

POSTULACION PARA CARGOS DE ELECCION POPULAR O CARGOS PUBLICOS DE QUIENES COMETAN DELITOS POLITICOS, SIENDO INCLUSIVE BENEFICIADOS POR MECANISMOS DE AMNISTIA E INDULTO-Excepción al régimen de inhabilidades

La Carta Política permite la posibilidad que quienes cometan delitos políticos puedan postularse para cargos de elección popular o cargos públicos, siendo inclusive beneficiados por mecanismos como la amnistía y el indulto. Se trata

justamente de una excepción al régimen de inhabilidades para ejercer cargos públicos, que da vía libre a la participación política de quienes han incurrido en delitos políticos y sobre el cual los desarrollos jurisprudenciales no han sido amplios, sin que tampoco se observen “estándares internacionales que limiten su aplicación, lo que implica que el Estado goza de pleno margen de discrecionalidad en especial, cuando se trata de un contexto de justicia transicional que busca poner fin a un conflicto armado de décadas.

ACTO LEGISLATIVO QUE REGULA PARCIALMENTE EL COMPONENTE DE REINCORPORACION POLITICA DEL ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACION DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCION DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA-Partido de las FARC, al momento de inscribir candidatos a listas de elección popular y cargos públicos, debe cumplir los parámetros de incompatibilidades

Resulta necesario que el partido que las FARC, al momento de inscribir candidatos a listas de elección popular y cargos públicos, debe cumplir los parámetros de incompatibilidades, exigencia que en criterio de esta Corporación no amerita ni permite ningún tipo de flexibilización, ante la naturaleza misma de su definición, como quedó demostrado en apartados precedentes. De ahí que el mismo numeral del Acto Legislativo 03 de 2017 no lo distinga. No puede, entonces, insístase, flexibilizarse en virtud de la transición las incompatibilidades en tanto que su exigencia no es discordante con las calidades específicas de quienes entregaron las armas en virtud del proceso de paz. No ocurre lo mismo con las inhabilidades específicamente las que tienen origen en la imposición de condenas por la comisión de delitos relacionados directa o indirectamente con el conflicto armado. En efecto, es necesario comprender que la totalidad de inhabilidades e incompatibilidades que se determinan en la Constitución y la Ley, y que limitan la participación en política, han de extenderse a los miembros del partido de las FARC; pero como se indicó, se hace indispensable flexibilizar los requisitos y excepcionar los relacionados con condenas por sentencia judiciales penales que se hayan impuesto por delitos que estén relacionados de manera directa o indirecta con el conflicto armado, que se hayan cometido con anterioridad a la firma del acuerdo de paz y que en la JEP no impliquen la imposición de las sanciones denominadas por el acuerdo de paz como ordinarias.

INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES-Distinción

En lo que atañe a las inhabilidades, las mismas se configuran por regla general de forma previa al ejercicio del cargo, y en ese sentido no son subsanables, ni siquiera por el transcurso del tiempo, excepto que provengan de una sanción que así lo determine. En efecto, a diferencia de las incompatibilidades que se activan mientras se ejerce el cargo, pues, una vez se deja de ejercer el mismo por renuncia o pérdida de la investidura desaparecen, las inhabilidades perduran según el término determinado para esos efectos. De esta manera, las inhabilidades se constituyen en circunstancias que imposibilitan obtener un cargo, empleo u oficio, al paso que las incompatibilidades se enmarcan no en la obtención, sino en el ejercicio del cargo o función pública.

ACTO LEGISLATIVO QUE REGULA PARCIALMENTE EL COMPONENTE DE REINCORPORACION POLITICA DEL ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACION DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCION DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA-Designación transitoria de delegado ante el Consejo Nacional Electoral

Para la Corte no se altera ningún pilar constitucional como la participación política en condiciones de igualdad, ni los derechos de las minorías (pluralismo). Si bien con la reforma constitucional en principio se limita la igualdad de condiciones electorales en materia de representación de los partidos o movimientos políticos, al establecerse una prerrogativa a favor de un grupo desmovilizado (delegado ante el CNE) que se ha constituido en una agrupación política con personería jurídica, dicha restricción no tiene la connotación de alterar significativamente un eje fundacional de la Constitución, menos constituye un reemplazo, supresión o sustracción de la identidad de sus rasgos característicos. Al contrario, se evidencia prioritaria la garantía de representación (un delegado) para el nuevo partido o movimiento político que surja de la desmovilización de la FARC-EP, dado que se pretende una composición plural que otorgue mayores garantías que la sola integración del Congreso, además de la relevancia que tienen las funciones de la autoridad electoral, lo cual repercute políticamente en la organización de los partidos o movimientos políticos con personería jurídica, para garantía de la transparencia electoral, así como del aseguramiento del derecho de participación política.

ACTO LEGISLATIVO QUE REGULA PARCIALMENTE EL COMPONENTE DE REINCORPORACION POLITICA DEL ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACION DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCION DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA-Partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la vida política legal con personería jurídica, podrá presentar lista propia o en coalición para la circunscripción ordinaria del Senado de la República, la cual competirá en igualdad de condiciones de conformidad con las reglas ordinarias

ACTO LEGISLATIVO QUE REGULA PARCIALMENTE EL COMPONENTE DE REINCORPORACION POLITICA DEL ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACION DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCION DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA-Reglas especiales para circunscripción ordinaria de Senado para elecciones 2018-2022 y 2022-2026/ACTO LEGISLATIVO QUE REGULA PARCIALMENTE EL COMPONENTE DE REINCORPORACION POLITICA DEL ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACION DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCION DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA-Asignación de curules ordinarias en Senado y Cámara, a candidatos de lista propia o en coalición presentada por el partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la política legal, respecto de los demás partidos políticos y, particularmente, los minoritarios

ACTO LEGISLATIVO QUE REGULA PARCIALMENTE EL COMPONENTE DE REINCORPORACION POLITICA DEL ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACION DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCION DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA-Reglas ordinarias que aplican al partido o movimiento político que surja de las FARC-EP, para que pueda presentar lista propia o en coalición para la circunscripción ordinaria de Senado

ACTO LEGISLATIVO QUE REGULA PARCIALMENTE EL COMPONENTE DE REINCORPORACION POLITICA DEL ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACION DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCION DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA-Reglas especiales de asignación de curules adicionales en Senado, a candidatos de lista propia o en coalición presentada por el partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP, dependiendo de si se obtiene un número menor, igual o superior a cinco

ACTO LEGISLATIVO QUE REGULA PARCIALMENTE EL COMPONENTE DE REINCORPORACION POLITICA DEL ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACION DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCION DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA-Reglas especiales de integración de la Cámara de Representantes durante los periodos 2018-2022 y 2022-2026, hasta por cinco representantes adicionales a los que se determinan en el artículo 176 de la Constitución Política

ACTO LEGISLATIVO QUE REGULA PARCIALMENTE EL COMPONENTE DE REINCORPORACION POLITICA DEL ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACION DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCION DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA-Posibilidad de inscribirse en listas únicas de candidatos propios o en coalición para las circunscripciones territoriales para la Cámara de Representantes, compitiendo en condiciones de igualdad por la totalidad de las curules bajo las reglas ordinarias

ACTO LEGISLATIVO QUE REGULA PARCIALMENTE EL COMPONENTE DE REINCORPORACION POLITICA DEL ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACION DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCION DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA-Tratamiento asimétrico otorgado al partido o movimiento político con personería jurídica que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, no sustituye el elemento fundacional de participación en política en condiciones de igualdad, ni del pluralismo, ni de las víctimas

Referencia: expediente RPZ-006

Revisión de constitucionalidad del Acto Legislativo 03 de 23 de mayo de 2017, *“por medio del cual se regula parcialmente el componente de reincorporación política del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”*.

Magistrado Ponente:
JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Bogotá, D.C., dieciocho (18) de abril de dos mil dieciocho (2018).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y previo cumplimiento de los requisitos y el trámite establecido en los decretos leyes 2067 de 1991 y 121 de 2017, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

Mediante oficio de 23 de mayo de 2017, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República remitió a la presidencia de la Corte copia auténtica del Acto Legislativo 03 de 23 de mayo de 2017, *“por medio del cual se regula parcialmente el componente de reincorporación política del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”*. El expediente fue repartido mediante sorteo realizado en Sala Plena, el día 24 de mayo de 2017 y dentro del término establecido en el artículo 1º del Decreto Ley 121 de 2017 (Auto 30 de mayo), se avocó el conocimiento del asunto, ordenando comunicar la iniciación del trámite al Presidente de la República y al Presidente del Congreso, para que, si lo consideraban oportuno, intervinieran en el presente proceso.

Asimismo, se decretó la práctica de pruebas para que tanto los Secretarios Generales del Senado y de la Cámara, como los secretarios de las comisiones primeras constitucionales, (i) enviaran las gacetas del Congreso en las que constara los antecedentes del Acto Legislativo 03 de 2017; (ii) identificaran las gacetas y los folios que dan cuenta del cumplimiento de los requisitos formales; (iii) certificaran la observancia de las exigencias constitucionales y del Reglamento del Congreso; e (iv) informaran si se cumplió el proceso de consulta previa de las comunidades

étnicas¹. En atención a las pruebas decretadas se dispuso la suspensión de términos (Decreto ley 121 de 2017 y sentencia C-174 de 2017).

De igual manera, se ordenó que una vez recibidas y examinadas las pruebas decretadas, se fijara en lista el asunto por el término de 10 días, con el fin de permitir a la ciudadanía intervenir en el trámite. De manera simultánea se dispuso correr traslado al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor. Por último, se invitó a algunas entidades públicas y privadas, universidades, organismos internacionales, delegados que participaron en la mesa de conversaciones de La Habana, expresidentes de la República, presidentes de los partidos y movimientos políticos, así como a entidades estatales². Mediante Auto 360 de 19 de julio de 2017, previa decisión de la Sala Plena, se dispuso citar para el 23 de agosto de 2017 a audiencia pública a fin de contar con “*mayores elementos de juicio pertinentes y conducentes para la valoración de la normativa objeto de revisión*”. Para tal efecto se establecieron tres núcleos temáticos³ y se invitaron como expositores a distintas autoridades públicas, académicas, representantes de organizaciones y expertos.

Por último, la Sala Plena mediante Auto del 21 de septiembre de 2017 por la operancia del fenómeno de la prejudicialidad en el presente asunto, al depender necesariamente de lo que se decida en otro proceso judicial (RPZ-003, Acto Legislativo 01 de 2017), dispuso suspender los términos “*hasta tanto la Corte Constitucional decida sobre la constitucionalidad del Acto Legislativo 01 de 2017 (RPZ-003) y decrete la reanudación del proceso RPZ-006*”. Debe anotarse que la

¹ Mediante autos del 08 y 21 de junio, 04, 13 y 25 de julio y 03 de agosto de 2017, el Magistrado Sustanciador (e.) requirió a los Secretarios Generales del Senado y de la Cámara de Representantes, como también a los Secretarios Generales de las Comisiones Primeras Constitucionales para que dieran cumplimiento a las pruebas ordenadas.

² Mesa Nacional de Participación Efectiva de las Víctimas, Fundación Víctimas Visibles, Corporación Sisma Mujer, Proceso de Comunidades Negras, Organización Nacional Indígena de Colombia, Comité Nacional de Víctimas de la Guerrilla. Igualmente, al Centro de Derecho, Justicia y Sociedad; Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de la Implementación del Acuerdo Final; Academia Colombiana de Jurisprudencia; Comisión Colombiana de Juristas; Academia Colombiana de Derecho Internacional; Centro de Estudios Políticos y Económicos Carlos Lleras Restrepo; Centro de Investigación y Educación Popular; Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga; Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo; Asociación Colombiana de Oficiales Retirados de las Fuerzas Militares; Misión de Observación Electoral y Movimiento Voces de Paz. Asimismo, a las universidades Nacional, Andes, Antioquia, Externado, Atlántico, Libre, Valle, Javeriana, Santo Tomás, Cauca, Sergio Arboleda, Amazonía y Rosario. También a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, al Observatorio de Derechos Humanos, al Comité Internacional de la Cruz Roja, al Centro Internacional para la Justicia Transicional y a la Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la Organización de los Estados Americanos. Adicionalmente, a los delegados del Gobierno nacional y de las FARC-EP, a los expresidentes de la República Belisario Betancur Cuartas, César Gaviria Trujillo, Ernesto Samper Pizano, Andrés Pastrana Arango y Álvaro Uribe Vélez. A los presidentes de los partidos Liberal, Centro Democrático, Social Conservador, Cambio Radical, Unión Patriótica, Unidad Nacional, Verde, Opción Ciudadana, Polo Democrático Alternativo, Mira, Alianza Social Independiente, Movimiento Alternativo Indígena y Social y Autoridades Indígenas de Colombia. A los ministerio del Interior, de Justicia y del Derecho y de Hacienda y Crédito Público, a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, al Consejo Nacional Electoral, a la Registraduría Nacional del Estado Civil, a la Defensoría del Pueblo, a la Fiscalía General de la Nación y al Centro de Memoria Histórica. Finalmente, a la Asociación Nacional de Medios de Comunicación y a la Fundación para la Libertad de Prensa.

³ Primer eje: conformación del partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal. Segundo eje: financiación del Centro de Pensamiento, del partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal hasta el 2026 y de la campaña política de sus candidatos para las elecciones de Presidente y Congreso de la República en las elecciones de 2018 y 2022. Tercer eje: la inscripción de listas únicas de candidatos propios del partido político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, o en coalición y la asignación de curules en Senado y Cámara.

Corte se pronunció recientemente sobre el expediente RPZ-003 a través de la sentencia C-674 de 2017.

II. TEXTO DEL ACTO LEGISLATIVO BAJO REVISIÓN

El Acto Legislativo 03 de 2017, publicado en el Diario Oficial 50.242 de 23 de mayo de 2017, presenta el siguiente contenido:

“ACTO LEGISLATIVO 03 DE 23 DE MAYO 2017

Por medio del cual se regula parcialmente el componente de reincorporación política del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera

EL CONGRESO DE COLOMBIA

En virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz,

DECRETA:

Artículo 1°. *La Constitución Política tendrá los siguientes nuevos artículos transitorios:*

Artículo Transitorio 1°. *Una vez finalizado el proceso de dejación de las armas por parte de las FARC-EP, en los términos del "Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera", suscrito el 24 de noviembre de 2016, se reconocerá de pleno derecho personería jurídica al partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal.*

Para esos efectos, finalizado el proceso de dejación de las armas, los delegados de las FARC-EP en la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de la Implementación del Acuerdo Final, manifestarán y registrarán formalmente ante el Consejo Nacional Electoral o quien haga sus veces la decisión de su transformación en partido o movimiento político, el acta de constitución, sus estatutos, el código de ética, la plataforma ideológica y la designación de sus directivos, así como su compromiso con la equidad de género conforme a los criterios constitucionales de paridad, alternancia y universalidad en el funcionamiento y organización interna. En virtud de este acto formal, el partido o movimiento político, con la denominación que adopte, será inscrito para todos los efectos y en igualdad de condiciones como un partido o movimiento político con personería jurídica.

El partido o movimiento político reconocido deberá cumplir los requisitos de conservación de la personería jurídica, y estará sujeto a las causales de pérdida de la misma previstas para los demás partidos y movimientos políticos de conformidad con la Constitución y la ley, salvo la acreditación de un determinado número de afiliados, la presentación a certámenes electorales y la obtención de un umbral de votación, durante el tiempo comprendido entre la fecha de su inscripción en el registro único de partidos y movimientos políticos

y el 19 de julio de 2026. Después de esta fecha se le aplicarán las reglas establecidas para todos los partidos o movimientos políticos.

El reconocimiento de la personería jurídica atribuirá al nuevo partido o movimiento político los mismos derechos de los demás partidos o movimientos políticos con personería jurídica. Su financiación se regirá transitoriamente por las siguientes reglas especiales:

1. Recibir anualmente para su funcionamiento, entre la fecha de su inscripción en el registro único de partidos y movimientos políticos ante el Consejo Nacional Electoral o quien haga sus veces y el 19 de julio de 2026, una suma equivalente al promedio de lo que reciben durante cada año los partidos o movimientos políticos con personería jurídica para su funcionamiento. El uso de estos recursos se hará acorde con las reglas que aplican a todos los partidos y movimientos políticos.

2. Para contribuir a la financiación del Centro de pensamiento y formación política del partido, así como para la difusión y divulgación de su plataforma ideológica y programática, recibirá anualmente entre la fecha de su inscripción en el registro único de partidos y movimientos políticos y el 19 de julio de 2022, una suma equivalente al 7% anual de la apropiación presupuestal para el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos.

3. Recibir financiación preponderantemente estatal para las campañas de sus candidatos a la Presidencia de la República y al Senado de la República en las elecciones de 2018 y 2022, de conformidad con las siguientes reglas: i) En el caso de las campañas presidenciales se les reconocerá la financiación estatal que corresponda a los candidatos que reúnan los requisitos de ley, de conformidad con las disposiciones aplicables a dichas campañas; ii) En el caso de las campañas al Senado, recibirán financiación estatal anticipada equivalente al 10% del límite de gastos "fijados por la autoridad electoral, sin perjuicio de la aplicación de las normas vigentes sobre anticipos previstas para los demás partidos políticos reconocidos; iii) la financiación estatal previa no estará sujeta a devolución, siempre y cuando los recursos asignados hayan sido destinados a las finalidades establecidas en la ley.

4. Acceder a espacios en los medios de comunicación social en las mismas condiciones de los demás partidos y movimientos políticos con personería jurídica, de acuerdo con la aplicación de las normas vigentes.

5. Inscribir candidatos y listas a cargos y corporaciones de elección popular en las mismas condiciones que se exigen a los demás partidos y movimientos políticos. Sin perjuicio de lo anterior, los candidatos que hubieren sido miembros de las FARC-EP, deberán, en el momento de la inscripción de las candidaturas, expresar formalmente su voluntad de acogerse a los mecanismos y medidas establecidas en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR) contemplados en el Acto Legislativo No. 01 de 2017.

Se exceptuarán aquellas personas que hayan resuelto su situación jurídica en virtud del Título 111 capítulo I de la Ley 1820 de 2017 (sic).

6. Designar, de manera transitoria y hasta el 20 de julio de 2026 un delegado ante el Consejo Nacional Electoral o quien haga sus veces, quien tendrá voz pero no voto, y podrá participar en las deliberaciones de esa corporación.

Las sumas a que se refieren los numerales 1 y 2 no afectarán el monto a distribuir por parte del Fondo para los demás partidos y movimientos políticos con personería jurídica. Los recursos que trata este artículo serán adicionales a los apropiados y presupuestados por el Fondo.

Artículo Transitorio 2º. *El partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la vida política legal con personería jurídica, podrá presentar lista propia o en coalición para la circunscripción ordinaria del Senado de la República, la cual competirá en igualdad de condiciones de conformidad con las reglas ordinarias.*

Sin embargo, para las elecciones de los periodos 2018-2022 y 2022-2026, del Senado de la República se aplicarán las siguientes reglas especiales:

1. Se realizará una primera operación para identificar y asignar el número de curules que le correspondan al partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la vida política legal de conformidad con la fórmula establecida en el artículo 263 de la Constitución Política. Si una vez aplicada esta regla, la lista propia o en coalición que inscriba el partido o el movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP no alcanzare a obtener cinco (5) curules, el Consejo Nacional electoral o quien haga sus veces le asignará las que hiciera falta para completar un mínimo de 5 miembros. En todo caso, estas cinco (5) curules serán siempre adicionales al número de miembros del Senado de la República señalado en el artículo 171 de la Constitución Política.

2. Si de acuerdo a lo establecido en el numeral anterior, la lista propia o en coalición que inscriba el partido o movimiento político que surja de las FARC-EP a la vida política legal obtuviere cinco (5) o menos curules, se repetirá el proceso de asignación de las cien (100) curules de la circunscripción ordinaria del Senado de la República de conformidad con el artículo 263 constitucional sin tener en cuenta la participación de la mencionada lista.

3. Si una vez aplicado el procedimiento establecido en el numeral primero del presente artículo, la lista propia o en coalición del partido o movimiento político que surja de las FARC-EP (sic) a la vida política, obtiene un número de curules superior a cinco (5) aquellas que superen este número serán asignadas y descontadas de las cien (100) curules de la circunscripción ordinaria del Senado. Posteriormente se repetirá el procedimiento para asignar un número de curules igual a cien (100) menos las curules asignadas a la lista del partido o movimiento política que surja de las FARC-EP que excedan las cinco iniciales,

de conformidad con el artículo 263 constitucional sin tener en cuenta la participación de la mencionada lista.

Artículo Transitorio 3°. *La Cámara de Representantes estará integrada durante los períodos 2018-2022 y 2022-2026, hasta por cinco (5) Representantes adicionales a los que se determinan en el artículo 176 de la Constitución Política, elegidos de conformidad con las siguientes reglas especiales:*

1. El partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC - EP a la vida política legal con personería jurídica, podrá inscribir para las elecciones de 2018 y 2022 al igual que los otros partidos o movimientos políticos con personería jurídica, listas únicas de candidatos propios o en coalición para las circunscripciones territoriales en que se elige la Cámara de Representantes.

2. Estas listas competirán en igualdad de condiciones de conformidad con las reglas ordinarias por la totalidad de las curules que se eligen en dichas circunscripciones.

3. Finalizada la asignación de las curules en cada circunscripción territorial, el Consejo Nacional Electoral o quien haga sus veces asignará al partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC - EP a la vida política legal las que le hicieren falta para completar un mínimo de 5 miembros electos. Para este efecto, el Consejo Nacional Electoral o quien haga sus veces ordenará en orden descendente las 5 listas inscritas para la Cámara de Representantes por dicho partido o movimiento político, en listas propias o en coalición, que hubieren alcanzado las mayores votaciones y le asignará una curul a las listas que no la hubieren obtenido de conformidad con las reglas ordinarias de asignación de tales curules.

Artículo 2°. *El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación”.*

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

A. COMPETENCIA

La Corte Constitucional es competente para decidir sobre el Acto Legislativo 03 de 2017, toda vez que se trata de una normatividad expedida por el Congreso de la República en ejercicio de las facultades excepcionales y transitorias conferidas por el literal k)⁴ del artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2016.

B. METODOLOGÍA DE LA DECISIÓN

Con la finalidad de adelantar el control de constitucionalidad del Acto Legislativo 03 de 2017, que regula parcialmente el componente de reincorporación política, la Corte adoptará la siguiente metodología: en primer lugar, verificará el

⁴ “Los proyectos de (...) acto legislativo tramitados mediante el procedimiento legislativo especial para la paz tendrán control automático y único de constitucionalidad, posterior a su entrada en vigencia.”

cumplimiento de los requisitos procedimentales en la formación del acto legislativo (requisitos especiales y generales). Luego la observancia de los requisitos especiales de competencia (conexidad y habilitación). Lo anterior estará precedido de las intervenciones (audiencia pública y trámite ordinario), el concepto del Procurador General y una parte dogmática.

Seguidamente, procederá a efectuar el juicio de sustitución que inicia con una parte dogmática que comprende: i) un breve contexto; ii) los ejes fundacionales en materia de reincorporación política; y iii) el sistema electoral y la igualdad. Por último, la Corte referirá al test de sustitución en el contexto de la justicia transicional y procederá a realizar el juicio (premisa mayor, premisa menor y síntesis) sobre cada una de las disposiciones del acto legislativo, que para un examen abreviado se agruparán temáticamente previa exposición de las intervenciones y del concepto del Procurador General, y cuando lo amerite precedida de una parte dogmática.

C. REQUISITOS PROCEDIMENTALES

a) Intervenciones ordinarias

1. Presidencia de la República. Advirtió el estricto cumplimiento de las normas procedimentales aplicables a la formación del acto legislativo, detallando la respectiva Gaceta del Congreso que da cuenta de ello. Preciso que: i) el proyecto de acto tuvo iniciativa gubernamental; ii) las ponencias correspondientes a los cuatro debates fueron publicadas; iii) se verificó la conformación del *quórum* deliberatorio en cada comisión y plenaria antes del inicio del debate; iv) medió el lapso de 8 días entre cada uno de los debates; v) el anuncio de votación fue realizado de forma previa a cada uno de los debates; vi) fue aprobado con la mayoría absoluta requerida; vii) el informe de conciliación fue debidamente aprobado; viii) las proposiciones presentadas fueron discutidas y las que se incorporaron al texto del acto contaron con el aval del Gobierno nacional; y ix) la votación fue realizada en bloque, incluyendo las modificaciones avaladas por el Gobierno.

Expuso que no era necesario agotar el procedimiento de la consulta previa porque no están sometidas a dicho trámite las medidas de carácter general que afectan de manera uniforme a los ciudadanos y mucho menos cuando no se dirigen en forma particular a dichos pueblos, ni tienen relación con aspectos que conformen la identidad de la comunidad diferenciada. Por lo tanto, aseguró que el acto legislativo no presenta *“ningún vicio que desde el punto de vista procedimental afecte garantías sustanciales en el marco muy especial de este tipo de debates parlamentarios”*.

2. Misión de Observación Electoral. Afirmó que el Acto Legislativo 03 de 2017 cumplió con los presupuestos procedimentales exigidos para su formación, ya que i) tuvo iniciativa gubernamental, ii) el título corresponde a su contenido, y iii) se surtieron los debates respectivos en el parlamento.

3. Ministerio del Interior. Adujo que no era obligatoria efectuar la consulta previa con comunidades étnicas dado que las medidas adoptadas en el acto legislativo son de carácter general al reflejarse su impacto sobre la totalidad de la comunidad y no en uno en particular.

4. Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Indicó que el acto expedido cumplió los requisitos procedimentales de temporalidad, asimismo contó con la iniciativa gubernamental, y el título corresponde a su contenido.

5. Universidad de Antioquia. Aseveró que no era necesario agotar el procedimiento de la consulta previa porque la regulación establecida no incide sobre las comunidades étnicas.

6. Procuraduría General de la Nación. Solicitó declarar la exequibilidad del acto legislativo luego de referirse al trámite surtido en Senado y Cámara, así como al informe de conciliación, particularmente a los requisitos del procedimiento legislativo especial, concluyendo que se cumplieron las exigencias constitucionales y legales.

b) Particularidades del examen sobre actos legislativos expedidos por el procedimiento legislativo especial para la paz

Como se expuso, de acuerdo con lo previsto en el literal k) del artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2016, los actos legislativos que se tramiten a través del procedimiento legislativo especial para la paz, tendrán un control de constitucionalidad automático, único y posterior por vicios en su formación. Dicho 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 conflicto⁵.

Asimismo, enlista las exigencias que en el proceso de formación debe cumplir el proyecto de acto legislativo expedido por el procedimiento legislativo especial, así: i) la iniciativa exclusiva del Gobierno nacional, teniendo por objeto facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final; ii) el trámite preferencial en la respectiva cámara o comisión (prelación en el orden del día); iii) el 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) el primer debate se surte en sesión conjunta de comisiones permanentes respectivas, sin que medie solicitud del Gobierno, mientras que el segundo se cumple en la plenarias de cada cámara; iv) han de ser aprobados con las mayorías previstas en la Constitución y la ley según su naturaleza; v) deben ser tramitados en una sola vuelta de cuatro debates, cuyo tránsito entre una y otra cámara es de 8 días; vi) precisan ser aprobados por mayoría absoluta; vii) son susceptibles de modificaciones siempre que se ajusten al contenido del Acuerdo

⁵ Cfr. sentencias C-699 de 2016 y C-332 de 2017 que examinaron el Acto Legislativo 01 de 2016.

Final y cuenten con el aval previo del Gobierno⁶; viii) han de tramitarse en sesiones extraordinarias; y ix) decidirse en comisión y plenaria sobre la totalidad de cada proyecto, con las modificaciones avaladas por el Gobierno nacional, en una sola votación⁷.

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 y sus modificaciones), que comprende esencialmente desde el nivel constitucional las publicaciones oficiales, el anuncio previo a la votación, la conciliación, los principios de consecutividad e identidad flexible, además de la consulta previa de las comunidades étnicas. En ese orden, procede la Corte a examinar el cumplimiento de los anteriores presupuestos en el proceso de formación, discusión y aprobación del Acto Legislativo 03 de 2017.

c) Análisis constitucional

El proyecto de acto legislativo junto con la exposición de motivos fue radicado en la Cámara de Representantes con el número 005, presentado por el Ministro del Interior Juan Fernando Cristo Bustos el día 1 de febrero de 2017⁸, esto es, en principio cuando el Congreso se encontraba en receso. Ello obedeció a que el Gobierno nacional expidió el Decreto 2052 de 16 de diciembre de 2016⁹ que convocó “*al Congreso de la República a sesiones extraordinarias*” desde el 19 de diciembre hasta el 15 de marzo de 2017 (art. 1º), para ocuparse, entre otros, del trámite de “*los proyectos de (...) acto legislativo presentados por el Gobierno nacional con el fin de implementar el Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*” (art. 2º)¹⁰.

Finalmente, se atiende lo previsto en el literal i) del artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2016, que autoriza que los proyectos de acto legislativo expedidos mediante el procedimiento legislativo especial puedan tramitarse en

⁶ 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) sustituían 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 inexecutableidad, lo cual implica que la sub-regla derivada resulta aplicable solo a partir de la decisión adoptada por la Corte y no con anterioridad como ocurre en el presente asunto, habida cuenta que no se había proferido la sentencia aludida por lo que gozaba de presunción de constitucionalidad y se encontraba vigente. Debe anotarse que el proyecto de acto legislativo (hoy 03 de 2017) fue aprobado en primer debate en la comisión primera de la Cámara el 15 de febrero de 2017, el segundo debate en plenaria de Cámara el 1 de marzo de 2017, el tercer debate en comisión primera de Senado el 5 de abril de 2017 y en cuarto debate en plenaria de Senado el 26 de abril de 2017. Además, los textos conciliados fueron aprobados en Cámara y Senado el 3 y 10 de mayo de 2017, respectivamente.

⁷ Idem.

⁸ Gaceta del Congreso 37 de 2 de febrero de 2017, p. 5.

⁹ Diario Oficial No. 50.089 de 16 de diciembre de 2016.

¹⁰ El mencionado decreto convocó a sesiones extraordinarias cuando aún se encontraba en sesiones ordinarias el Congreso de la República, sin embargo, ello no acarrea ningún vicio de inconstitucionalidad toda vez que “*puede hacerse en cualquier momento, es decir, incluso durante el periodo de sesiones ordinarias del Congreso*”, como se sostuvo en la sentencia C-141 de 2010 al efectuar la revisión automática de la Ley 1354 de 2009 “*por medio de la cual se convoca a un referendo constitucional y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional*”.

sesiones extraordinarias¹¹, como se recogió recientemente en la sentencia C-630 de 2017, al estudiar la constitucionalidad del Acto Legislativo 02 de 2017 que adicionó *“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.”*

d) Comisión Primera de la Cámara

1. Iniciativa radicada por el Gobierno nacional y publicación del proyecto

Como se manifestó, el 1 de febrero de 2017 el Ministro del Interior radicó en el Congreso el proyecto de acto legislativo al cual se le asignó el número 005 de 2017 en la Cámara de Representantes. El texto del proyecto junto con la exposición de motivos fue publicado en la Gaceta del Congreso 37 de 2017, siendo repartido a la comisión primera constitucional permanente por tratarse de un proyecto de reforma a la Carta Fundamental¹² y designado como ponente único el Representante Élberty Díaz Lozano.

2. Informe de ponencia y publicación. El 9 de febrero de 2017 el Representante Élberty Díaz Lozano presentó informe de ponencia para el primer debate el cual fue favorable al proyecto de acto legislativo y con el aval del Gobierno nacional¹³ se introdujo una modificación consistente en la reenumeración del artículo transitorio 3° con el fin de mantener la consecutividad con el resto del articulado, según reposa en la Gaceta del Congreso 67 de 9 de febrero de 2017¹⁴.

3. Anuncio previo a la votación. Según consta en Acta 03 de 14 de febrero de 2017 el anuncio para discusión y aprobación del proyecto de acto legislativo 005 de 2017 se cumplió el martes 14 de febrero de 2017 para realizarse el miércoles 15 del mismo mes en la comisión primera de la Cámara¹⁵:

“Presidente: Siguiendo punto del orden del día, señora Secretaria. Secretaria: Dos, anuncio de proyectos de acuerdo al artículo 8° del Acto Legislativo

¹¹ Conforme al artículo 138 superior el Congreso, por derecho propio, se reunirá en sesiones ordinarias durante dos periodos por año que constituirán una sola legislatura. El primer periodo iniciará el 20 de julio y terminará el 16 de diciembre; el segundo periodo comenzará el 16 de marzo y finalizará el 20 de junio. La misma norma habilita al Congreso para reunirse en sesiones extraordinarias, *“por convocatoria del Gobierno y durante el tiempo que éste señale”*, solo para ocuparse de iniciativas legislativas que el Gobierno nacional someta a su consideración, sin perjuicio de la función de control político que le es propia, la cual podrá ejercer en cualquier tiempo. Acorde con ello, el artículo 200, *ejusdem*, prevé que corresponde al Gobierno en relación con el Congreso convocarlo a sesiones extraordinarias.

¹² Ley 3ª de 1992, artículo 2: *“Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia. 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, conocerá de: reforma constitucional; (...); estrategias y políticas para la paz; (...).”*

¹³ Mediante comunicación del 9 de febrero de 2017 el Ministro del Interior expresó: *“El Gobierno nacional, por conducto del Ministerio del Interior, de manera atenta y conforme a lo dispuesto en el artículo 1 del Acto Legislativo número 01 de 2016, avala las propuestas incluidas en el pliego de modificaciones de la ponencia para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 005 de 2017 Cámara, por medio del cual se regula parcialmente el componente de reincorporación política del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”*.

¹⁴ P. 4.

¹⁵ Gaceta del Congreso 126 de 7 de marzo de 2017, pp. 14.

número 01 de 2003. Se anuncian por instrucciones suyas señor Presidente para discusión y votación el día que usted así lo indique el **Proyecto de Acto Legislativo número 005 de 2017** Cámara, por medio del cual se regula parcialmente el componente de reincorporación política del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Autor: Ministro del Interior, doctor Juan Fernando Cristo Bustos. Ponente el honorable Representante Élburt Díaz Lozano. Ponencia publicada en la Gaceta del Congreso número 067 de 2017.

Ha sido leído señor Presidente por instrucción suya el proyecto. Presidente: Bueno, honorables Representantes por favor un minutico nada más me permito informarles que la Comisión será convocada y aprovecho para darle como siempre la bienvenida aquí a uno de los representantes del Movimiento Voces de Paz para decirles que comenzamos siempre a la hora y por supuesto **mañana a partir de las 9:00 de la mañana** honorables Representantes está convocada la Comisión para el análisis y el estudio y esperamos la aprobación del Acto Legislativo que ha sido debidamente publicado y debidamente anunciado por la Secretaría, mañana 9:00 de la mañana”. Destaca la Sala.

4. Discusión y aprobación. En sesión extraordinaria celebrada el 15 de febrero de 2017, según consta en Acta 04 de esa fecha¹⁶, el proyecto de acto legislativo fue debatido y aprobado en primer debate en la comisión primera de la Cámara. La sesión inició con el llamado a lista verificando el quórum deliberatorio con 34 de los 35 representantes de dicha comisión¹⁷.

Participaron en el debate varios representantes quienes se expresaron a favor y en contra del proyecto de acto legislativo. Se presentaron 15 proposiciones y una aditiva que no fueron avaladas por el Gobierno nacional¹⁸, aunque tres se incluyeron para su discusión en segundo debate, las que contaron con el aval gubernamental; tales estaban relacionadas con la posibilidad de que el partido o movimiento que surja de las FARC-EP y los demás partidos o movimientos tradicionales, pudieran inscribir para las elecciones de 2018 y 2022 candidatos propios o en coalición para Senado¹⁹ y Cámara²⁰. También se incluyó para segundo debate una modificación tendiente a que el partido político que surja de las FARC-

¹⁶ Gaceta del Congreso 128 de 7 de marzo de 2017.

¹⁷ *Ibidem*, pp. 1 y 2.

¹⁸ Tales proposiciones no contaron con el aval del Gobierno nacional, en los términos del literal h) del artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2016 vigente para ese momento, razón por la cual no fueron discutidas. Como se ha esbozado dicho literal fue declarado inexecutable en la sentencia C-332 de 17 de mayo de 2017.

¹⁹ “Proposición modificatoria, suscrita por el honorable Representante Humphrey Roa Sarmiento. “Artículo Transitorio 2 (...) 1. El partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la vida política legal con personería jurídica, podrá inscribir para las elecciones de 2018 y 2022 al igual que los otros partidos o movimientos políticos con personería jurídica, listas únicas de candidatos propios o en coalición ~~con otros partidos y/o movimientos políticos con personería jurídica~~, para la circunscripción ordinaria del Senado de la República”. “Teniendo en cuenta que esta proposición consulta el espíritu del Acuerdo Final, se acepta por parte del Ponente y se avala por el Gobierno nacional”.

²⁰ “Proposición modificatoria, suscrita por el honorable Representante Humphrey Roa Sarmiento. 2. El partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la vida política legal con personería jurídica, podrá inscribir para las elecciones de 2018 y 2022 al igual que los otros partidos o movimientos políticos con personería jurídica, listas únicas de candidatos propios o en coalición ~~con otros partidos y/o movimientos políticos con personería jurídica~~, para las circunscripciones territoriales en que se elige la Cámara de Representantes”. “Se avala en el mismo sentido de la anterior proposición”.

EP pueda designar de manera transitoria un delegado ante el Consejo Nacional Electoral hasta el 20 de julio de 2026²¹.

Luego de la discusión se dio lectura a la proposición afirmativa con la que terminaba el informe de ponencia, la cual fue aprobada mediante votación nominal y pública, así²²:

<i>Bedoya Pulgarín Julián</i>	<i>No Votó</i>	<i>Osorio Aguiar Carlos Édward</i>	<i>Sí</i>
<i>Bravo Realpe Óscar Fernando</i>	<i>Sí</i>	<i>Pedraza Ortega Telésforo</i>	<i>Sí</i>
<i>Buenahora Febres Jaime</i>	<i>Excusa</i>	<i>Penagos Giraldo Hernán</i>	<i>Sí</i>
<i>Cabal Molina María Fernanda</i>	<i>No</i>	<i>Pereira Caballero Pedrito Tomás</i>	<i>Sí</i>
<i>Caicedo Sastoque José Edilberto</i>	<i>Sí</i>	<i>Pinto Hernández Miguel Ángel</i>	<i>Sí</i>
<i>Carrasquilla Torres Silvio José</i>	<i>Sí</i>	<i>Prada Artunduaga Álvaro Hernán</i>	<i>No</i>
<i>Correa Mojica Carlos Arturo</i>	<i>Sí</i>	<i>Roa Sarmiento Humphrey</i>	<i>Sí</i>
<i>De la Peña Márquez Fernando</i>	<i>Sí</i>	<i>Rodríguez Rodríguez Édward David</i>	<i>No</i>
<i>Díaz Lozano Élbirt</i>	<i>Sí</i>	<i>Rojas González Clara Leticia</i>	<i>Sí</i>
<i>García Gómez Juan Carlos</i>	<i>No Votó</i>	<i>Rozo Rodríguez Jorge Enrique</i>	<i>Sí</i>
<i>González García Harry Giovanny</i>	<i>Sí</i>	<i>Sanabria Astudillo Heriberto</i>	<i>No Votó</i>
<i>Hoyos Mejía Samuel Alejandro</i>	<i>No</i>	<i>Sánchez León Óscar Hernán</i>	<i>Sí</i>
<i>Jiménez López Carlos Abraham</i>	<i>Sí</i>	<i>Santos Ramírez José Neftalí</i>	<i>Sí</i>
<i>Lara Restrepo Rodrigo</i>	<i>No Votó</i>	<i>Suárez Melo Leopoldo</i>	<i>Sí</i>
<i>Lozano Correa Angélica Lisbeth</i>	<i>No Votó</i>	<i>Valencia González Santiago</i>	<i>No</i>
<i>Marulanda Muñoz Norbey</i>	<i>Sí</i>	<i>Vanegas Osorio Albeiro</i>	<i>Sí</i>

²¹ “15. Proposición modificatoria propuesta por el honorable Representante Norbey Marulanda. Artículo Transitorio 1° (...) 6. Designar, de manera transitoria, hasta el 20 de julio de 2018, un delegado ante el Consejo Nacional Electoral o quien haga sus veces, quien tendrá voz pero no voto, y podrá participar en las deliberaciones de esa corporación. El ponente considera que el espíritu de la proposición respeta el acuerdo final; sin embargo, se solicitará a la plenaria que considere establecer como fecha límite máxima el 20 de julio de 2026, comoquiera que dicho tiempo ha sido considerado como el tiempo necesario para la transición de la organización armada en partido o movimiento político. De igual forma, se propondrá eliminar la expresión “o quien haga sus veces” toda vez que la redacción del Acuerdo Final se encuentra de esa forma con el fin de respetar las eventuales reformas que el Congreso de la República adopte sobre el sistema electoral”.

²² Gaceta del Congreso 128 de 2017, pp. 28 y 29.

<i>Molina Figueredo John Eduardo</i>	<i>Sí</i>	<i>Zambrano Eraso Béerner León</i>	<i>No Votó</i>
<i>Navas Talero Carlos Germán</i>	<i>Sí</i>		

Total votos: 28. Por el Sí: 23. Por el

No: 5

Cerrada la discusión, se procedió a la votación del título, del articulado y la pregunta de asentimiento a la reforma constitucional, la cual fue aprobada. Dicha votación se desarrolló de manera nominal y pública como se muestra a continuación²³:

<i>Bedoya Pulgarín Julián</i>	<i>No Votó</i>	<i>Osorio Aguiar Carlos Édward</i>	<i>Sí</i>
<i>Bravo Realpe Óscar Fernando</i>	<i>Sí</i>	<i>Pedraza Ortega Telésforo</i>	<i>Sí</i>
<i>Buenahora Febres Jaime</i>	<i>Excusa</i>	<i>Penagos Giraldo Hernán</i>	<i>Sí</i>
<i>Cabal Molina María Fernanda</i>	<i>No</i>	<i>Pereira Caballero Pedrito Tomás</i>	<i>Sí</i>
<i>Caicedo Sastoque José Edilberto</i>	<i>Sí</i>	<i>Pinto Hernández Miguel Ángel</i>	<i>Sí</i>
<i>Carrasquilla Torres Silvio José</i>	<i>Sí</i>	<i>Prada Artunduaga Álvaro Hernán</i>	<i>No</i>
<i>Correa Mojica Carlos Arturo</i>	<i>Sí</i>	<i>Roa Sarmiento Humphrey</i>	<i>Sí</i>
<i>De la Peña Márquez Fernando</i>	<i>Sí</i>	<i>Rodríguez Rodríguez Édward David</i>	<i>No</i>
<i>Díaz Lozano Élbirt</i>	<i>Sí</i>	<i>Rojas González Clara Leticia</i>	<i>Sí</i>
<i>García Gómez Juan Carlos</i>	<i>No Votó</i>	<i>Rozo Rodríguez Jorge Enrique</i>	<i>Sí</i>
<i>González García Harry Giovanni</i>	<i>Sí</i>	<i>Sanabria Astudillo Heriberto</i>	<i>Sí</i>
<i>Hoyos Mejía Samuel Alejandro</i>	<i>No</i>	<i>Sánchez León Óscar Hernán</i>	<i>Sí</i>
<i>Jiménez López Carlos Abraham</i>	<i>Sí</i>	<i>Santos Ramírez José Neftalí</i>	<i>Sí</i>
<i>Lara Restrepo Rodrigo</i>	<i>Sí</i>	<i>Suárez Melo Leopoldo</i>	<i>Sí</i>
<i>Lozano Correa Angélica Lisbeth</i>	<i>No Votó</i>	<i>Valencia González Santiago</i>	<i>No</i>
<i>Marulanda Muñoz Norbey</i>	<i>Sí</i>	<i>Vanegas Osorio Albeiro</i>	<i>Sí</i>
<i>Molina Figueredo John Eduardo</i>	<i>Sí</i>	<i>Zambrano Eraso Béerner León</i>	<i>Sí</i>

²³ P. 35.

Navas Talero Carlos Germán	Sí
-------------------------------	----

Total votos: 31. Por el Sí: 26. Por

el No: 5

e) Plenaria de la Cámara

1. Informe de ponencia y publicación. El 27 de febrero de 2017 el representante Élberty Díaz Lozano presentó informe de ponencia favorable para segundo debate del proyecto de acto legislativo, publicada en la Gaceta del Congreso 101 de 27 de febrero 2017. En el pliego de modificaciones se reitera que 3 proposiciones fueron incluidas para discusión en segundo debate, que cuentan con el aval del Gobierno nacional²⁴.

2. Anuncio previo a la votación. De acuerdo con el Acta 200 de la sesión extraordinaria de 28 de febrero de 2017²⁵, el proyecto de acto legislativo fue anunciado para su discusión en la Plenaria de la Cámara de Representantes el 1° de marzo del mismo año en los siguientes términos:

“Señor Secretario anuncie el primer punto del orden del día. Subsecretaria General Yolanda Duque Naranjo: Anuncio de proyectos para la Sesión Extraordinaria del día 1° de marzo a las diez y treinta de la mañana, o para la siguiente Sesión Plenaria donde se debatan proyectos de ley o actos legislativos. Procedimiento Legislativo Especial para la Paz. [...] Primero. Proyectos para segundo debate. Sesiones Extraordinarias Decreto 2052 de diciembre 16 de 2016 expedido por el Gobierno nacional.

1. Proyecto de Acto Legislativo número 005 de 2017 Cámara, por medio del cual se regula parcialmente el componente de reincorporación política del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Construcción de una Paz Estable y Duradera. Autor: Ministro del Interior, doctor Juan Fernando Cristo Bustos. Ponente: honorable Representante Élberty Díaz Lozano. Han sido anunciados, señor Presidente, los proyectos para segundo debate para la Sesión Plenaria Extraordinaria del día 1 de marzo de 2017”. Resalta la Sala.

3. Discusión y aprobación. Según el Acta de sesión plenaria 201 del 1 de marzo de 2017²⁶ se dio la discusión y aprobación del proyecto de acto legislativo. Al efecto se verificó un quórum deliberatorio mediante los registros electrónico y manual para un total de 144 representantes de los 166 miembros que conforman la Cámara.

Leída la proposición con la cual termina la ponencia para segundo debate, esta fue aprobada por la plenaria de forma nominal y pública, con 86 votos a favor y 13 en

²⁴ Gaceta del Congreso 101 de 27 de febrero de 2017, p. 7.

²⁵ Gaceta del Congreso 197 de 30 de marzo de 2017.

²⁶ Gaceta del Congreso 193 de 30 de marzo de 2017.

contra²⁷. Ello se dio bajo la lectura de 11 proposiciones sustentadas en el seno de la plenaria por representantes de diversos partidos que no fueron avaladas por el Gobierno nacional, salvo una sobre el título del acto legislativo que adiciona la palabra “*parcialmente*”²⁸. Finalmente, se dio la lectura al título del proyecto, al articulado y a la pregunta sobre la continuación del procedimiento, que fueron aprobados de manera nominal y pública de la siguiente manera²⁹:

(Sí)				<i>Nicolás A. Echeverry Alvarán</i>	<i>Partido Cons</i>
	<i>Carlos Arturo Correa Mojica</i>	<i>Partido de la</i>		<i>Ciro Fernández Núñez</i>	<i>Partido Cam</i>
	<i>Iván Darío Agudelo Zapata</i>	<i>Partido Liber</i>		<i>Ángel María Gaitán Pulido</i>	<i>Partido Liber</i>
	<i>Fabio Raúl Amín Saleme</i>	<i>Partido Liber</i>		<i>Edgar Alfonso Gómez Román</i>	<i>Partido Liber</i>
	<i>Jair Arango Torres</i>	<i>Partido Cam</i>		<i>Harry Giovanny González García</i>	<i>Partido Liber</i>
	<i>Lina María Barrera Rueda</i>	<i>Partido Cons</i>		<i>Carlos Eduardo Guevara Villabón</i>	<i>Partido MIR</i>
	<i>Diela Liliana Benavides Solarte</i>	<i>Partido Cons</i>		<i>José Élver Hernández Casas</i>	<i>Partido Cons</i>
	<i>Germán Alcides Blanco Álvarez</i>	<i>Partido Cons</i>		<i>Oscar de Jesús Hurtado Pérez</i>	<i>Partido Liber</i>
	<i>Carlos Julio Bonilla Soto</i>	<i>Partido Liber</i>		<i>Angélica Lisbeth Lozano Correa</i>	<i>Partido Verd</i>
	<i>Oscar Fernando Bravo Realpe</i>	<i>Partido Cons</i>		<i>Norbey Marulanda Muñoz</i>	<i>Partido Liber</i>
	<i>Jaime Buenahora Febres</i>	<i>Partido de la</i>		<i>Christian José Moreno Villamizar</i>	<i>Partido de la</i>
	<i>Didier Burgos Ramírez</i>	<i>Partido de la</i>		<i>Sandra Liliana Ortiz Nova/</i>	<i>Partido Verd</i>
	<i>Orlando Alfonso Clavijo Clavijo</i>	<i>Partido Cons</i>		<i>Oscar Ospina Quintero</i>	<i>Partido Verd</i>
	<i>Alfredo Rafael Deluque Zuleta</i>	<i>Partido de la</i>		<i>Ana Cristina Paz Cardona</i>	<i>Partido Verd</i>
	<i>Eduardo Diezgranados Abadía</i>	<i>Partido de la</i>		<i>Flora Perdomo Andrade</i>	<i>Partido Por un</i>
	<i>Julio Eugenio Gallardo Archbold</i>	<i>Partido Movi</i>		<i>José Luis Pérez Oyuela</i>	<i>Partido Cam</i>
	<i>Atilano Alonso Giraldo Arboleda</i>	<i>Partido Cam</i>		<i>Eloy Chichi Quintero Romero</i>	<i>Partido Cam</i>
	<i>Jack Housni Jaller</i>	<i>Partido Liber</i>		<i>Antonio Restrepo Salazar</i>	<i>Partido Cam</i>

²⁷ Gaceta del Congreso 193 de 30 de marzo de 2017, pp. 25 y 26.

²⁸ Ídem, pp. 15 a 26.

²⁹ Pp. 32 y 33.

	<i>Carlos Abraham Jiménez López</i>	<i>Partido Cam</i>
	<i>Juan Felipe Lemos Uribe</i>	<i>Partido de la</i>
	<i>Raymundo Elías Méndez Bechara</i>	<i>Partido de la</i>
	<i>José Ignacio Mesa Betancour</i>	<i>Partido Cam</i>
	<i>Alfredo Guillermo Molina Triana</i>	<i>Partido de la</i>
	<i>Diego Patiño Amariles</i>	<i>Partido Liber</i>
	<i>Hernán Penagos Giraldo</i>	<i>Partido de la</i>
	<i>Pedrito Tomás Pereira Caballero</i>	<i>Partido Cons</i>
	<i>Jhon Eduardo Molina Figueredo</i>	<i>Partido 100</i>
	<i>Miguel Ángel Pinto Hernández</i>	<i>Partido Liber</i>
	<i>Ángela María Robledo Gómez</i>	<i>Partido Verd</i>
	<i>Ciro Antonio Rodríguez Pinzón</i>	<i>Partido Cons</i>
	<i>John Jairo Roldán Avendaño</i>	<i>Partido Liber</i>
	<i>Albeiro Vanegas Osorio</i>	<i>Partido de la</i>
	<i>Nicolás Daniel Guerrero Montaña</i>	<i>Partido de la</i>
	<i>Jaime Armando Yépez Martínez</i>	<i>Partido de la</i>
	<i>Armando Antonio Zabaraín D'arce</i>	<i>Partido Cons</i>
	<i>Jorge Camilo Abril Tarache</i>	<i>Partido Liber</i>
	<i>Ana Paola Agudelo García</i>	<i>Partido MIR</i>
	<i>Fabio Alonso Arroyabe Botero</i>	<i>Partido Liber</i>
	<i>Inti Raúl Asprilla Reyes</i>	<i>Partido Verd</i>
	<i>Julián Bedoya Pulgarín</i>	<i>Partido Liber</i>
	<i>Eduard Luis Benjumea Moreno</i>	<i>Partido Liber</i>
	<i>Guillermina Bravo</i>	<i>Partido</i>

	<i>Gloria Betty Zorro Africano</i>	<i>Partido Cam</i>
	<i>Héctor Javier Osorio Botello</i>	<i>Partido de la</i>
	<i>Marco Sergio Rodríguez Merchán</i>	<i>Partido Liber</i>
	<i>Oscar Hernán Sánchez León</i>	<i>Partido Liber</i>
	<i>José Neftali Santos Ramírez</i>	<i>Partido Liber</i>
	<i>Hernán Sinisterra Valencia</i>	<i>Partido Liber</i>
	<i>Leopoldo Suárez Melo</i>	<i>Partido Liber</i>
	<i>Jorge Eliécer Tamayo Marulanda</i>	<i>Partido de la</i>
	<i>Alirio Uribe Muñoz</i>	<i>Partido Polo</i>
	<i>Olga Lucía Velásquez Nieto</i>	<i>Partido Liber</i>
	<i>Argenis Velásquez Ramírez</i>	<i>Partido Liber</i>
	<i>Martha Patricia Villalba Hodwalker</i>	<i>Partido de la</i>
	<i>Angelo Antonio Villamil Benavides</i>	<i>Partido Liber</i>
	<i>Arturo Yepes Alzate</i>	<i>Partido Cons</i>
	<i>Álvaro Gustavo Rosado Aragón</i>	<i>Partido Fune</i>
(N o)	<i>María Fernanda Cabal Molina</i>	<i>Partido Cent</i>
	<i>Marcos Yohan Díaz Barrera</i>	<i>Partido Cent</i>
	<i>Wilson Córdoba Mena</i>	<i>Partido Cent</i>
	<i>Carlos Alberto Cuero Valencia</i>	<i>Partido Cent</i>
	<i>Pierre Eugenio García Jacquier</i>	<i>Partido Cent</i>
	<i>Hugo Hernán González Medina</i>	<i>Partido Cent</i>
	<i>Samuel Alejandro Hoyos Mejía</i>	<i>Partido Cent</i>
	<i>Federico E. Hoyos Salazar</i>	<i>Partido Cent</i>
	<i>Jaime Felipe</i>	<i>Partido</i>

	<i>Montaño</i>	<i>MIR</i>
	<i>Germán B. Carlosama López</i>	<i>Partido Movi</i>
	<i>Silvio José Carrasquilla Torres</i>	<i>Partido Liber</i>
	<i>Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza</i>	<i>Partido de la</i>
	<i>Jairo Enrique Castilblanco Parra</i>	<i>Partido de la</i>
	<i>Elda Lucy Contento Sanz</i>	<i>Partido de la</i>
	<i>Hernán Gustavo Estupiñán Calvache</i>	<i>Partido Liber</i>
	<i>Víctor Javier Correa Vélez</i>	<i>Partido Polo</i>
	<i>Marta Cecilia Curi Osorio</i>	<i>Partido de la</i>
	<i>Antenor Durán Carrillo</i>	<i>Partido Movi</i>

	<i>Lozada Polanco</i>	<i>Cent</i>
	<i>Rubén Darío Molano Piñeros</i>	<i>Partido Cent</i>
	<i>Óscar Darío Pérez Pineda</i>	<i>Partido Cent</i>
	<i>Esperanza María Pinzón de Jiménez</i>	<i>Partido Cent</i>
	<i>Ciro Alejandro Ramírez Cortés</i>	<i>Partido Cent</i>
	<i>Margarita María Restrepo Arango</i>	<i>Partido Cent</i>
	<i>Édward David Rodríguez Rodríguez</i>	<i>Partido Cent</i>
	<i>Santiago Valencia González</i>	<i>Partido Cent</i>
	<i>María Regina Zuluaga Henao</i>	<i>Partido Cent</i>

Registro Manual para Votaciones

<i>Nombre</i>	<i>Circunscripción</i>	<i>Partido</i>	<i>Voto</i>	
			<i>Si</i>	<i>No</i>
<i>Élver Díaz Lozano</i>	<i>Valle</i>	<i>Partido de la U</i>	X	
<i>Karen Violette Cure Corcione</i>	<i>Bolívar</i>	<i>Cambio Radical</i>	X	
<i>Mauricio Gómez Amín</i>	<i>Atlántico</i>	<i>Partido Liberal</i>	X	

Votos por el **Sí: 86**. Votos por el **No: 17**

El texto definitivo del proyecto de acto legislativo aprobado en segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes fue publicado en la Gaceta del Congreso 131 de 8 de marzo de 2017³⁰.

f) Comisión Primera del Senado

1. Informe de ponencia y publicación. El congresista Manuel Mesías Enríquez Rosero fue designado como ponente del proyecto identificado en el Senado con el número 03 de 2017, quien presentó el 22 de marzo de 2017 informe de ponencia para el primer debate en la comisión primera³¹. El ponente presentó propuesta afirmativa al texto del articulado y con el aval del Gobierno nacional introdujo una

³⁰ Pp. 16 y 17.

³¹ Gaceta del Congreso 157 de 22 de marzo de 2017.

proposición modificatoria al artículo transitorio 2 del proyecto de acto, con el fin de permitir al partido o movimiento político que surja de las FARC-EP, la posibilidad de presentar una lista propia o en coalición para Senado (periodos 2018-2022 y 2022-2026), con sujeción a unas reglas de transición³².

2. Anuncio previo a la votación. Según consta en el Acta 28 de 4 de abril de 2017³³, la votación del proyecto de acto legislativo en Senado fue anunciada el martes 4 de abril de 2017 para realizarse en la próxima sesión. El texto del anuncio fue el siguiente:

“[...] 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 próxima sesión:

1. Proyecto de Acto Legislativo número 03 de 2017 Senado, 05 de 2017 Cámara por medio del cual se regula parcialmente el componente de reincorporación política del Acuerdo Final para la Terminación Duradera. [...] Siendo la 11:00 a. m., la Presidencia levanta la sesión y convoca para el día miércoles 5 de abril de 2017, a partir de las 10:00 a. m., en el Salón Guillermo Valencia del Capitolio Nacional”. Destaca la Sala.

3. Discusión y aprobación. Conforme al Acta 29 de 5 de abril de 2017³⁴, el proyecto de acto legislativo fue discutido en primer debate en la comisión primera del Senado. La sesión inició con un quórum deliberatorio de 18 senadores³⁵. La discusión sobre el proyecto de acto empezó con el uso de la palabra por el ponente quien hizo una exposición sobre el contenido y alcance. Acto seguido, participaron varios senadores quienes se manifestaron a favor y en contra del proyecto, mientras que otros presentaron modificaciones sustitutivas al texto del articulado. La sesión tuvo finalmente un quórum decisorio de 13 senadores,

³² La proposición fue la siguiente: “Modifíquese el artículo transitorio 2, el cual quedará así: (...) El partido o movimiento político que surja del tránsito de las Farc-EP a la vida política legal con personería jurídica, podrá presentar lista propia o en coalición para la circunscripción nacional del Senado de la República, la cual competirá en igualdad de condiciones de conformidad con las reglas ordinarias. Sin embargo, para las elecciones de los periodos 2018-2022 y 2022-2026 del Senado de la República se aplicarán las siguientes reglas especiales: 1. Se realizará una primera operación para identificar y asignar el número de curules que le correspondan al partido o movimiento político que surja del tránsito de las Farc-EP a la vida política legal de conformidad con (...) el artículo 263 de la Constitución Política. Si una vez aplicada esta regla, la lista propia o en coalición que inscriba el partido o el movimiento político que surja del tránsito de las Farc-EP no alcanzare a obtener cinco (5) curules, el Consejo Nacional electoral o quien haga sus veces le asignará las que hiciera falta para completar un mínimo de 5 miembros. En todo caso, estas cinco (5) curules serán siempre adicionales al número de miembros del Senado de la República señalado en el artículo 171 de la Constitución Política. 2. Si de acuerdo a lo establecido en el numeral anterior, la lista propia o coalición que inscriba el partido o movimiento político que surja de la Farc-EP a la vida política legal, obtuviere cinco (5) o menos curules, se repetirá el proceso de asignación de las cien (100) curules de la circunscripción nacional del Senado de la República de conformidad con el artículo 263 constitucional sin tener en cuenta la participación de la mencionada lista. 3. Si una vez aplicado el procedimiento establecido en el numeral primero del presente artículo, la lista propia o en coalición del partido o movimiento político que surja de las Farc-EP a la vida política, obtiene un número de curules superior a cinco (5), aquellas que superen este número serán asignadas y descontadas de las cien (100) curules de la circunscripción nacional del Senado. Posteriormente se repetirá el procedimiento para asignar un número de curules igual a cien (100) menos las curules asignadas a la lista del partido o movimiento político que surja de las Farc-EP que excedan las cinco iniciales, de conformidad con el artículo 263 constitucional sin tener en cuenta la participación de la mencionada lista”. *Ibidem*. Pp. 15-16.

³³ Gaceta del Congreso 235 de 17 de abril de 2017.

³⁴ Gaceta del Congreso 309 de 5 de mayo de 2017.

³⁵ Conformada por 19 miembros (art. 2°, Ley 3ª de 1992).

quienes en su totalidad aprobaron la proposición positiva con que termina el informe de ponencia, así:

	<i>SÍ</i>	<i>NO</i>
<i>Andrade Serrano Hernán Francisco</i>	X	
<i>Barreras Montealegre Roy Leonardo</i>	X	
<i>Benedetti Villaneda Armando</i>	X	
<i>Enríquez Maya Eduardo</i>	X	
<i>Enríquez Rosero Manuel</i>	X	
<i>López Hernández Claudia</i>	X	
<i>López Maya Alexánder</i>	X	
<i>Morales Hoyos Viviane</i>	X	
<i>Motoa Solarte Carlos Fernando</i>	X	
<i>Rodríguez Rengifo Roosevelt</i>	X	
<i>Serpa Uribe Horacio</i>	X	
<i>Varón Cotrino Germán</i>	X	
<i>Vega Quiroz Doris Clemencia</i>	X	
<i>Total</i>	<i>13</i>	<i>0</i>

Total votos: 13. Por el Sí: 13. Por el No: 0

Abierto el debate respecto del título y el articulado, la presidencia concedió el uso de la palabra al Ministro del Interior quien expuso las razones por las cuales el Gobierno nacional no aceptaba dos modificaciones presentadas, mientras que avalaba otras dos iniciativas relacionadas con (i) el compromiso con la equidad de género conforme a los criterios constitucionales de paridad, alternancia y universalidad en el funcionamiento y organización interna del partido (art. trans. 1) y (ii) la destinación de recursos para el funcionamiento de los demás partidos y movimientos políticos, de modo que no se vean afectados por la financiación destinada al funcionamiento del nuevo partido que surja de las FARC-EP a la vida civil (art. trans. 1. num. 6).

A continuación se procedió a la votación del articulado, el título y la pregunta de aprobación. El resultado fue de 13 votos a favor y ninguno en contra, siendo aprobado el articulado con las modificaciones propuestas y avaladas por el Gobierno nacional así³⁶:

	<i>SÍ</i>	<i>NO</i>
<i>Andrade Serrano Hernán Francisco</i>	X	
<i>Barreras Montealegre Roy Leonardo</i>	X	
<i>Benedetti Villaneda Armando</i>	X	
<i>Enríquez Maya Eduardo</i>	X	
<i>Enríquez Rosero Manuel</i>	X	
<i>López Hernández Claudia</i>	X	
<i>López Maya Alexánder</i>	X	

³⁶ La bancada del partido Centro Democrático se abstuvo de votar en esta sesión.

<i>Morales Hoyos Viviane</i>	X	
<i>Motoa Solarte Carlos Fernando</i>	X	
<i>Rodríguez Rengifo Roosvelt</i>	X	
<i>Serpa Uribe Horacio</i>	X	
<i>Varón Cotrino Germán</i>	X	
<i>Vega Quiroz Doris Clemencia</i>	X	
<i>Total</i>	13	0

Total votos: 13. Por el Sí: 13. Por el No: 0

g) Plenaria del Senado

1. Informe de ponencia y publicación. El senador Manuel Mesías Enríquez Forero presentó informe de ponencia favorable para segundo debate en la plenaria, con las modificaciones introducidas y las proposiciones no avaladas por el Gobierno nacional durante el primer debate en la comisión primera. El informe fue publicado en la Gaceta del Congreso 236 de 18 de abril de 2017.

2. Anuncio previo a la votación. Según consta en el Acta 68, correspondiente a la sesión de 25 de abril de 2017³⁷, se dio el aviso de votación del proyecto de acto legislativo en la Plenaria del Senado, así:

“[...] La Presidencia indica a la Secretaría continuar con el siguiente punto del Orden del Día. 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. Sí Presidente, anuncio de proyectos de ley y de acto legislativo para ser considerados y votados en la siguiente sesión plenaria a la del día martes 25 de abril de 2017. Con el procedimiento especial legislativo para la paz. [...] Ponencias y consideración de proyectos en segundo debate.

• *Proyecto de Acto Legislativo número 03 de 2017 Senado, 005 de 2017 Cámara, por medio del cual se regula parcialmente el componente de reincorporación política del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. [...]”.* Resalta la Sala.

3. Discusión y aprobación. Conforme a las Actas 66, 67, 68 y **69** del 18³⁸, 25 y **26 de abril** de 2017, respectivamente³⁹, el proyecto de acto legislativo fue discutido en la plenaria del Senado. La última sesión (26 de abril) inició con un quórum deliberatorio de 93 senadores de un total de 102⁴⁰. La discusión sobre el proyecto de acto legislativo inició con el uso de la palabra del ponente del proyecto, enseguida la plenaria procedió a resolver de manera adversa un impedimento presentado por la senadora Nora García Burgos. Después, se dio lectura a la proposición afirmativa con la que terminaba el informe de ponencia, la cual fue

³⁷ Gaceta del Congreso 543 de 6 de julio de 2017.

³⁸ Actas 66 y 67.

³⁹ Gacetas 541, 542, 546 y 544 de 2017.

⁴⁰ Gaceta del Congreso 544 de 6 de julio de 2017, pp. 1 y 2.

aprobada mediante votación nominal y pública, registrándose 52 votos a favor y ninguno en contra⁴¹.

Superado lo anterior se abrió el debate parlamentario con la lectura de las proposiciones presentadas por dos senadores. En la primera se adicionó un inciso al numeral 5 del artículo 1º del proyecto de acto legislativo⁴² y en la segunda se modificó el inciso final del artículo transitorio del proyecto⁴³. Acto seguido, la presidencia concedió el uso de la palabra al Ministro del Interior, quien expuso las razones por las cuales el Gobierno nacional no avalaba las dos proposiciones presentadas.

En el debate intervinieron varios senadores a favor de las iniciativas y se planteó la posibilidad de nombrar una subcomisión con el fin estudiar las proposiciones, la cual fue desestimada por la plenaria. Finalmente, uno de los senadores proponentes, con el aval del Gobierno nacional, presentó una fórmula alternativa que fue votada en bloque con el resto del articulado de manera nominal y pública⁴⁴, aprobado con 52 votos a favor y ninguno en contra. A continuación se procedió a la votación en bloque del articulado, el título y la pregunta sobre la aprobación. El resultado fue de 52 votos a favor y ninguno en contra, siendo aprobado el articulado con la modificación propuesta y avalada por el Gobierno nacional, así:

⁴¹ Gaceta del Congreso 544 de 6 de julio de 2017, pp. 25 y 26.

⁴² La proposición presentada por el Senador Carlos Fernando Galán Pachón fue la siguiente: “Adiciónese un inciso al numeral 5 del artículo 1º del Proyecto de Acto Legislativo número 03 de 2017 Senado, 05 de 2017 Cámara, por medio del cual se regula parcialmente el componente de reincorporación política del Acuerdo Final, para la Construcción de una Paz Estable y Duradera, que quedará así: 5. “inscribir candidatos y listas a cargos y corporaciones de elección popular en las mismas condiciones que se exigen a los partidos y movimientos políticos - aquí viene lo nuevo-. Sin perjuicio de lo anterior, la inscripción de candidatos que hubieran sido miembros del grupo armado al margen de la ley FARC EP estará sujeta al cumplimiento de los deberes de aporte a la verdad plena, reparación a las víctimas y garantía de no repetición en los términos del inciso 3º del artículo 5º del Acto Legislativo número 1 de 2017. Firman el honorable Senador Carlos Fernando Galán y un número importantísimo de Congresistas”. Gaceta del Congreso 544 de 6 de julio de 2017. pp. 26 y 27.

⁴³ Gaceta del Congreso 544 de 6 de julio de 2017, pp. 27 y 28: “Por Secretaría se da lectura a la proposición modificativa al inciso final del artículo transitorio presentado por el honorable Senador Iván Leónidas Name Vásquez al Proyecto de Acto Legislativo número 03 de 2017 Senado, 005 de 2017 Cámara. La siguiente proposición dice: Modifíquese el inciso final del artículo transitorio del Proyecto de Acto Legislativo número 03 de 2017 Senado, 05 de 2017 Cámara, sobre reincorporación política, el cual quedará así: Si una vez aplicado el procedimiento establecido en el numeral 1 del presente artículo la lista propia o en coalición del partido o movimiento político que surja de las FARC EP a la vida política obtiene un número de curules superiores a 5, aquellas que superen este número serán asignadas adicionales a las curules señaladas en el artículo 171 de la Constitución Política. Posteriormente el procedimiento se repetirá para el proceso de asignación de las 100 curules de la circunscripción nacional del Senado de la República, de conformidad con el artículo 263 de la Constitución Política, sin tener en cuenta la participación de la mencionada lista. La suscribe el Senador Iván Name Vásquez en original”.

⁴⁴ Gaceta del Congreso 544 de 6 de julio de 2017, p. 36: “Presidente, el Gobierno me ha propuesto una formulación alternativa a la que yo planteé, no es la que yo planteé, y creo que pues de manera de cierta forma política y simbólica contribuye a la garantía de derechos de los ciudadanos en Colombia que han sido víctimas del conflicto, no es lo ideal que yo había planteado pero contribuye, dice básicamente lo siguiente: en el numeral 5 donde dice que podrán inscribir candidatos y listas a cargos y corporaciones de elección popular, etc., dice son perjuicio de lo anterior, la inscripción de candidatos de quienes hubieran sido miembros de las Farc, EP deberán, no pero está mal redactada qué pena no, a ver voy a leerla corregida porque está mal redactada, sin perjuicio de lo anterior los candidatos que hubieran sido miembros de las Farc-EP deberán, en el momento de la inscripción de sus candidaturas, expresar formalmente su voluntad de acogerse a los mecanismos y medidas establecidas en el sistema integral de verdad justicia, reparación y no repetición contemplados en el Acto Legislativo número 1 del 2017, se exceptuarán aquellas personas que hayan resuelto su situación jurídica en virtud del Título 3 Capítulo 1 de la Ley 1820 del 2017, esa excepción Presidente es relativo a los que fueron sujetos de amnistía o serán sujetos de amnistía, pues es un texto que ayuda, sin lugar a dudas Presidente”.

Votos por el Sí:

<i>Acuña Díaz Laureano Augusto</i>	<i>Gerlén Echeverría Roberto Víctor</i>
<i>Andrade Casamá Luis Évelis</i>	<i>Guerra Sotto Julio Miguel</i>
<i>Andrade Serrano Hernán Francisco</i>	<i>Lizcano Arango Óscar Mauricio</i>
<i>Ashton Giraldo Álvaro Antonio</i>	<i>López Hernández Claudia Nayibe</i>
<i>Avirama Avirama Marco Aníbal</i>	<i>López Maya Alexánder</i>
<i>Barreras Montealegre Roy Leonardo</i>	<i>Martínez Aristizábal Maritza</i>
<i>Casado de López Arleth Patricia</i>	<i>Martínez Rosales Rosmery</i>
<i>Castilla Salazar Jesús Alberto</i>	<i>Mora Jaramillo Manuel Guillermo</i>
<i>Celis Carrillo Bernabé</i>	<i>Motoa Solarte Carlos Fernando</i>
<i>Cepeda Castro Iván</i>	<i>Name Cardozo José David</i>
<i>Cepeda Sarabia Efraín José</i>	<i>Navarro Wolff Antonio José</i>
<i>Correa Jiménez Antonio José</i>	<i>Niño Avendaño Segundo Senén</i>
<i>Corzo Román Juan Manuel</i>	<i>Osorio Salgado Nidia Marcela</i>
<i>Cristo Bustos Andrés</i>	<i>Ospina Gómez Jorge Iván</i>
<i>Delgado Martínez Javier Mauricio</i>	<i>Paredes Aguirre Myriam Alicia</i>
<i>Delgado Ruiz Édinson</i>	<i>Prieto Riveros Jorge Eliéser</i>
<i>Duque García Luis Fernando</i>	<i>Restrepo Escobar Juan Carlos</i>
<i>Enríquez Maya Carlos Eduardo</i>	<i>Robledo Castillo Jorge Enrique</i>
<i>Enríquez Rosero Manuel</i>	<i>Rodríguez Rengifo Roosvelt</i>
<i>Fernández Alcocer Mario Alberto</i>	<i>Rodríguez Sarmiento Milton Arlex</i>
<i>Galán Pachón Carlos Fernando</i>	<i>Santos Marín Guillermo Antonio</i>
<i>Galán Pachón Juan Manuel</i>	<i>Serpa Uribe Horacio</i>
<i>García Burgos Nora María</i>	<i>Varón Cotrino Germán</i>

<i>García Realpe Guillermo</i>	<i>Vega Quiroz Doris Clemencia</i>
<i>García Romero Teresita</i>	<i>Velasco Chaves Luis Fernando</i>
<i>García Zuccardi Andrés Felipe</i>	<i>Villalba Mosquera Rodrigo</i>

Total votos: 52. Por el Sí: 52. Por el No: 0

El texto definitivo del proyecto de acto legislativo aprobado en segundo debate en la plenaria del Senado fue publicado en la Gaceta del Congreso 295 del 3 de mayo de 2017⁴⁵.

h) Comisión de Conciliación. Debido a las discrepancias que surgieron entre los textos aprobados por las plenarios de Cámara y Senado fue necesario presentar un informe de la comisión accidental de conciliación (art. 161 superior). El procedimiento surtido fue el siguiente:

Plenaria Cámara

1. La publicación del informe de conciliación al proyecto de acto legislativo se dio el 2 de mayo de 2017, según consta en la Gaceta del Congreso 286 de esa fecha, siendo suscrito por el senador Manuel Mesías Enríquez Rosero y por el representante Élburt Díaz Lozano.

2. El anuncio previo a la votación tuvo lugar en la sesión plenaria del 2 de mayo de 2017, según consta en el Acta 213 de la misma fecha⁴⁶. Consultado ese documento se establece que se anuncia para la sesión del 3 del mismo mes y año a las 2:00 p.m., en los siguientes términos:

“[...] Secretario General, Jorge Humberto Mantilla Serrano: Se anuncian para la próxima Sesión los siguientes proyectos de ley. Dirección de la Presidencia, María Eugenia Triana Vargas: La próxima Sesión será citada para el día de mañana a las dos de la tarde. Sírvase anunciar los proyectos para la próxima Sesión señor Secretario. Secretario General, Jorge Humberto Mantilla Serrano: Se anuncian los siguientes proyectos para la sesión del día 3 de mayo de 2017, a las dos de la tarde, y son los siguientes. Subsecretaria General, Yolanda Duque Naranjo: Orden del Día para la Sesión Plenaria del día 3 de mayo. Se anuncian, perdón, los siguientes proyectos para la Sesión Plenaria del día mayo 3 del 2017, a las dos de la tarde o para la siguiente sesión Plenaria en la cual se debatan Proyectos de ley o Actos Legislativos.

Primero: Informe de Conciliación, Procedimiento Especial para la Paz. Primero. Proyecto de Acto Legislativo número 005 de 2017 Cámara, 03 de 2017 Senado. [...]”. Destaca la Sala.

⁴⁵ Pp. 8 a 10.

⁴⁶ Gaceta del Congreso 380 de 23 de mayo de 2017.

3. La discusión y aprobación en la plenaria de la Cámara tuvo lugar en la sesión del 3 de mayo de 2017 contenida en el Acta 214 de la misma fecha⁴⁷. Al inicio de la sesión se verificó quórum deliberatorio de 152 representantes⁴⁸. El debate inició con la lectura del informe por el conciliador Élbort Díaz Lozano, quien concluyó que se debía acoger en su totalidad el texto aprobado por la plenaria del Senado. Luego se procedió a la votación del informe de manera nominal y pública.

Resultados individuales

(Sí)			(Sí)		
	Carlos Arturo Correa Mojica	Partido de la		Jairo Enrique Castiblanco Parra	Partido de la
	José Carlos Mizger Pacheco	Partido 100		Elda Lucy Contento Sanz	Partido de la
	Iván Darío Agudelo Zapata	Partido Liber		Nilton Córdoba Manyoma	Partido Liber
	Fabio Raúl Amín Saleme	Partido Liber		Hernán Gustavo Estupiñán Calvache	Partido Liber
	Jaime Enrique Serrano Pérez	Partido Liber		Víctor Javier Correa Vélez	Partido Polo
	Jair Arango Torres	Partido Cam		Antenor Durán Carrillo	Partido Movi
	David Alejandro Barguil Assís	Partido Cons		Rafael Elizalde Gómez	Partido Opci
	Lina María Barrera Rueda	Partido Cons		Ángel María Gaitán Pulido	Partido Liber
	Euler Aldemar Martínez Rodríguez	Partido Opci		Luis Horacio Gallón Arango	Partido Cons
	Carlos Julio Bonilla Soto	Partido Liber		Édgar Alfonso Gómez Román	Partido Liber
	José Edilberto Caicedo Sastoque	Partido de la		Harry Giovanny González García	Partido Liber
	John Jairo Cárdenas Morán	Partido de la		Luciano Grisales Londoño	Partido Liber
	Eduardo Alfonso Crissien Borrero	Partido de la		José Élver Hernández Casas	Partido Cons
	Carlos Alberto Cuenca Chauz	Partido Cam		Óscar de Jesús Hurtado Pérez	Partido Liber
	Fernando de la Peña Márquez	Partido Opci		Jaime Felipe Lozada Polanco	Partido Cons
	José Bernardo Flórez Asprilla	Partido de la		Andrés Felipe Villamizar Ortiz	Partido Liber

⁴⁷ Gaceta del Congreso 370 de 22 de mayo de 2017.

⁴⁸ *Ibidem*, pp. 1 a 3.

<i>Atilano Alonso</i>	<i>Partido Cam</i>
<i>Giraldo Arboleda</i>	
<i>Jack Housni Jaller</i>	<i>Partido Liber</i>
<i>Carlos Abraham</i>	<i>Partido Cam</i>
<i>Jiménez López</i>	
<i>Carlos Germán</i>	<i>Partido Polo</i>
<i>Navas Talero</i>	
<i>Carlos Édward</i>	<i>Partido de la</i>
<i>Osorio Aguilar</i>	
<i>Diego Patiño</i>	<i>Partido Liber</i>
<i>Amariles</i>	
<i>Telésforo Pedraza</i>	<i>Partido Cons</i>
<i>Ortega</i>	
<i>Hernán Penagos</i>	<i>Partido de la</i>
<i>Giraldo</i>	
<i>Pedrito Tomás</i>	<i>Partido Cons</i>
<i>Pereira Caballero</i>	
<i>Jhon Eduardo</i>	<i>Partido 100</i>
<i>Molina Figueredo</i>	
<i>Miguel Ángel Pinto</i>	<i>Partido Liber</i>
<i>Hernández</i>	
<i>Crisanto Pizo</i>	<i>Partido Liber</i>
<i>Mazabuel</i>	
<i>León Darío Ramírez</i>	<i>Partido de la</i>
<i>Valencia</i>	
<i>Ángela</i>	<i>Partido Verd</i>
<i>María Robledo</i>	
<i>Gómez</i>	
<i>Ciro Antonio</i>	<i>Partido Cons</i>
<i>Rodríguez Pinzón</i>	
<i>John Jairo Roldán</i>	<i>Partido Liber</i>
<i>Avendaño</i>	
<i>Jorge Enrique Roza</i>	<i>Partido Cam</i>
<i>Rodríguez</i>	
<i>Albeiro Vanegas</i>	<i>Partido de la</i>
<i>Osorio</i>	
<i>Nicolás Daniel</i>	<i>Partido de la</i>
<i>Guerrero Montaña</i>	
<i>Bérner León</i>	<i>Partido de la</i>
<i>Zambrano Eraso</i>	
<i>Jorge Camilo Abril</i>	<i>Partido Liber</i>
<i>Tarache</i>	

<i>Angélica Lisbeth</i>	<i>Partido Verd</i>
<i>Lozano Correa</i>	
<i>Franklin Lozano</i>	<i>Partido Opci</i>
<i>de la Ossa</i>	
<i>Norbey</i>	<i>Partido Liber</i>
<i>Marulanda Muñoz</i>	
<i>Nevardo Eneiro</i>	<i>Partido Liber</i>
<i>Rincón Vergara</i>	
<i>Nery Oros Ortiz</i>	<i>Partido de la</i>
<i>Sandra Liliana</i>	<i>Partido Verd</i>
<i>Ortiz Nova</i>	
<i>Óscar Ospina</i>	<i>Partido Verd</i>
<i>Quintero</i>	
<i>Rafael Eduardo</i>	<i>Partido de la</i>
<i>Paláu Salazar</i>	
<i>Sara Elena</i>	<i>Partido de la</i>
<i>Piedrahíta Lyons</i>	
<i>Eloy Chichi</i>	<i>Partido Cam</i>
<i>Quintero Romero</i>	
<i>Gloria Betty Zorro</i>	<i>Partido Cam</i>
<i>Africano</i>	
<i>Marco Sergio</i>	<i>Partido Liber</i>
<i>Rodríguez</i>	
<i>Merchán</i>	
<i>Candelaria</i>	<i>Partido 100</i>
<i>Patricia Rojas</i>	
<i>Vergara</i>	
<i>Mauricio Salazar</i>	<i>Partido Cons</i>
<i>Peláez</i>	
<i>Óscar</i>	<i>Partido Liber</i>
<i>Hernán Sánchez</i>	
<i>León</i>	
<i>José Neftalí</i>	<i>Partido Liber</i>
<i>Santos Ramírez</i>	
<i>Leopoldo Suárez</i>	<i>Partido Liber</i>
<i>Melo</i>	
<i>Jorge Eliécer</i>	<i>Partido de la</i>
<i>Tamayo</i>	
<i>Marulanda</i>	
<i>Eduardo José</i>	<i>Partido de la</i>
<i>Tous de la Ossa</i>	
<i>María Eugenia</i>	<i>Partido Opci</i>
<i>Triana Vargas</i>	
<i>Alirio Uribe</i>	<i>Partido Polo</i>
<i>Muñoz</i>	

	Ana Paola Agudelo García	Partido MIR
	Inti Raúl Asprilla Reyes	Partido Verd
	Julián Bedoya Pulgarín	Partido Liber
	Éduard Luis Benjumea Moreno	Partido Liber
	Guillermina Bravo Montaño	Partido MIR
	Wílmer Ramiro Carrillo Mendoza	Partido de la
	Mario Alberto Castaño Pérez	Partido Liber

	Olga Lucía Velásquez Nieto	Partido Liber
	Argenis Velásquez Ramírez	Partido Liber
	Martha Patricia Villalba Hodwalker	Partido de la
	Ángelo Antonio Villamil Benavides	Partido Liber
	Arturo Yepes Alzate	Partido Cons
No vota do	Wilson Córdoba Mena	Partido Cent

Registro manual para votaciones

Nombre	Circunscripción	Partido	Votó	
			Sí	No
Élbert Díaz Lozano	Valle	Partido de la U	X	
Samuel Hoyos Mejía	Bogotá, D. C.	Centro Democrático		X

Total Votos: 88. Por el Sí: 87. Por el No: 01

Plenaria del Senado

1. La publicación del informe de conciliación se dio en la Gaceta 287 de 2 de mayo de 2017, siendo suscrito por el senador Manuel Mesías Enríquez Rosero y por el representante Élbert Díaz Lozano.

2. El anuncio previo a la votación tuvo lugar en la sesión plenaria del 9 de mayo de 2017, según consta en el Acta 72 de la misma fecha⁴⁹. El anuncio fue realizado de la siguiente manera:

“[...] La Presidencia indica a la Secretaría continuar con el siguiente punto en el Orden del Día. 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. Sí señor Presidente, anuncio de proyectos de ley y acto legislativo para ser considerados y eventualmente votados en la próxima sesión plenaria. Dentro del procedimiento especial legislativo para la paz con Informe de Conciliación.

⁴⁹ Gaceta del Congreso 592 de 25 de julio de 2017.

*Proyecto de Acto legislativo número 03 de 2017 Senado, 005 de 2017 Cámara, por medio del cual se regula parcialmente el componente de reincorporación política del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. [...] Siendo las 6:30 p. m., la presidencia levanta la sesión y convoca para el **miércoles 10 de mayo de 2017**, a las 03:00 p. m.” Resalta la Sala.*

3. La discusión y aprobación en la plenaria del Senado tuvo lugar en la sesión del 10 de mayo de 2017, contenida en el Acta 73 de la misma fecha⁵⁰. Al inicio de la sesión se verificó quórum deliberatorio de 93 senadores⁵¹. Por Secretaría se dio lectura al informe de mediación, luego se concedió el uso de la palabra a varios senadores quienes se manifestaron a favor y en contra del informe, para finalmente votar el informe de manera nominal y pública, el cual fue aprobado con el voto de 52 senadores y 2 en contra.

Votos por el Sí:

<i>Acuña Díaz Laureano Augusto</i>	<i>Gerlén Echeverría Roberto Víctor</i>
<i>Álvarez Montenegro Javier Tato</i>	<i>Guerra Sotto Julio Miguel</i>
<i>Andrade Casamá Luis Évelis</i>	<i>Lizcano Arango Óscar Mauricio</i>
<i>Andrade Serrano Hernán Francisco</i>	<i>López Hernández Claudia Nayibe</i>
<i>Avirama Avirama Marco Aníbal</i>	<i>López Maya Alexánder</i>
<i>Barreras Montealegre Roy Leonardo</i>	<i>Martínez Aristizábal Maritza</i>
<i>Benedetti Villaneda Armando</i>	<i>Martínez Rosales Rosmery</i>
<i>Casado de López Arleth Patricia</i>	<i>Mora Jaramillo Manuel Guillermo</i>
<i>Castilla Salazar Jesús Alberto</i>	<i>Motoa Solarte Carlos Fernando</i>
<i>Cepeda Sarabia Efraín José</i>	<i>Name Cardozo José David</i>
<i>Chamorro Cruz William Jimmy</i>	<i>Navarro Wolff Antonio José</i>
<i>Char Chaljub Arturo</i>	<i>Niño Avendaño Segundo Senén</i>
<i>Correa Jiménez Antonio José</i>	<i>Osorio Salgado Nidia Marcela</i>
<i>Cristo Bustos Andrés</i>	<i>Ospina Gómez Jorge Iván</i>
<i>Delgado Ruiz Édinson</i>	<i>Paredes Aguirre Myriam Alicia</i>
<i>Duque García Luis Fernando</i>	<i>Prieto Riveros Jorge Eliéser</i>
<i>Elías Vidal Bernardo Miguel</i>	<i>Restrepo Escobar Juan Carlos</i>
<i>Enríquez Maya Carlos Eduardo</i>	<i>Robledo Castillo Jorge Enrique</i>
<i>Enríquez Rosero Manuel</i>	<i>Rodríguez Rengifo Roosevelt</i>
<i>Fernández Alcocer Mario Alberto</i>	<i>Rodríguez Sarmiento Milton Arlex</i>
<i>Galán Pachón Juan Manuel</i>	<i>Santos Marín Guillermo Antonio</i>
<i>García Burgos Nora María</i>	<i>Serpa Uribe Horacio</i>
<i>García Realpe Guillermo</i>	<i>Varón Cotrino Germán</i>
<i>García Turbay Lidio Arturo</i>	<i>Vega Quiroz Doris Clemencia</i>
<i>García Zuccardi Andrés Felipe</i>	<i>Velasco Chaves Luis Fernando</i>
<i>Gechem Turbay Jorge Eduardo</i>	<i>Villalba Mosquera Rodrigo</i>

Votos por el No:

⁵⁰ Gaceta del Congreso 593 de 2017.

⁵¹ *Ibidem*, pp. 1 y 2.

Gaviria Correa Sofía Alejandra	Gómez Jiménez Juan Diego
--------------------------------	--------------------------

Total votos:**54. Por el Sí: 52. Por el No: 02**

i) La consulta previa de los pueblos étnicos. Teniendo en cuenta que el proceso de consulta previa a las comunidades ancestrales es exigible con anterioridad a la expedición de los actos legislativos 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 internacionales⁵² que forman parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto⁵³, 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.

El citado procedimiento debe agotarse previo a la presentación del proyecto de acto legislativo, ya que omitirlo generaría un vicio de procedimiento en la formación de la enmienda constitucional, el cual termina proyectándose sobre la materialidad del acto dando lugar a la declaratoria de inexecutable⁵⁴.

En esta ocasión 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.

El Acto Legislativo 03 de 2017 no contiene regulación alguna que implique una afectación directa a las comunidades indígenas, negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y rrom, 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 que tiene efectos generales y, por tanto, compromete a toda la población colombiana.

De esto modo, la normatividad expedida no incide directamente en estas comunidades, ni interviene ni afecta exclusivamente su proyecto de vida o tradiciones. El objetivo de la reforma constitucional es propiciar la incorporación de las FARC-EP al ejercicio de la política sin las armas, circunstancia que si bien pudiera comprender a los pueblos ancestrales, lo cierto es que abarca de manera inseparable a toda la población colombiana.

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*

⁵² Convenio 169 de la OIT, art. 6. Incorporado mediante la Ley 21 de 1991. Cfr. sentencia C-702 de 2010.

⁵³ Constitución, artículo 93.

⁵⁴ Sentencias C-290 de 2017, C-077 de 2017 y C-379 de 2016.

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”.

En ese orden de ideas y en acuerdo con lo expresado por los intervinientes, la Corte no encuentra que fuera necesario el agotamiento de la consulta a las comunidades étnicas, de manera previa a la expedición del Acto Legislativo 03 de 2017.

j) Principios de identidad flexible y consecutividad. Debe señalarse que los principios de identidad flexible⁵⁵ y consecutividad⁵⁶ han de atender, según se ha observado, las particularidades del procedimiento legislativo especial para la paz (AL 01/16). La Corte encuentra que tales principios fueron acatados en el trámite del proyecto de acto legislativo expedido.

En efecto, de los antecedentes legislativos descritos puede apreciarse que las modificaciones y adiciones introducidas autorizadas por el Gobierno nacional, conciernen a materias que guardan estrecha relación con el alcance del proyecto de reforma presentado en su versión inicial (identidad flexible), así como surtió debidamente los debates reglamentarios (consecutividad), que se observaron igualmente en la fase de conciliación ante las discrepancias entre lo aprobado en una y otra cámara que llevó a la conformación de una comisión accidental de conciliación.

Según se ha explicado, el proyecto de acto legislativo tiene por finalidad el permitir que un grupo al margen de la ley, como lo era las FARC-EP, a partir de la dejación de armas, se convierta en un partido o movimiento político con personería jurídica. Para ello, el proyecto de acto confiere una serie de garantías que le permiten a ese grupo de excombatientes hacer presencia en el escenario democrático y político del país.

Debe anotarse que entre la presentación del proyecto y la aprobación en primer debate en la comisión primera de la Cámara no hubo modificaciones sustanciales, solo ajustes a la numeración con el fin de armonizarla con el resto del articulado⁵⁷. Además, del informe de ponencia propuesto para segundo debate, se constata las

⁵⁵ La Corte ha afirmado que “*supone que el proyecto de ley que cursa en el Congreso sea el mismo en cuanto a su materia o núcleo temático durante los cuatro debates parlamentarios, pero que esa identidad no implica que los textos tengan que conservar el mismo tenor literal durante todo su trayecto en el Congreso, puesto que los mismos pueden ser objeto de supresiones, modificaciones o adiciones, también bajo la forma de artículos nuevos*”. En esa medida, se pueden introducir por las comisiones y plenarias las modificaciones, adiciones y supresiones al proyecto de ley, y “*las discrepancias entre lo aprobado en una y otra cámara se puede superar mediante el trámite de conciliación por comisiones de mediación, que no implica repetir todo el trámite*”. Sentencia C-273 de 2011.

⁵⁶ Busca que la materia que orienta la aprobación de las diferentes normas que conforman una iniciativa debe estar presente en el curso de los debates, es decir, que en el trámite legislativo los proyectos de ley deben ser discutidos y aprobados en comisiones y plenarias, surtiendo sucesivamente los debates reglamentarios (art. 157 superior). Sentencias C-748 de 2011 y C-208 de 2005.

⁵⁷ Gaceta del Congreso 128 de 2017.

siguientes modificaciones al texto que finalmente observan los principios de identidad flexible y consecutividad.

Esencialmente: (i) en el citado informe se omitió incorporar en el título del proyecto de acto legislativo la palabra “*parcialmente*”, cuestión que fue corregida durante la discusión parlamentaria; (ii) se adicionó el numeral 6 del artículo transitorio 1 en el sentido de permitir al partido que surja de las FARC-EP la designación de manera transitoria y hasta “*el 20 de julio de 2026*”, de un delegado ante el Consejo Nacional Electoral y, por último, (iii) se modificó la redacción del numeral 1 de los artículos transitorios 2 y 3 del proyecto de acto legislativo, con el fin de permitir a todos los partidos y movimientos políticos, incluido el surgido de las FARC-EP, inscribir para las elecciones de 2018 y 2022 en el Senado y en la Cámara, listas únicas de candidatos propios o en coalición, así⁵⁸:

Texto presentado para segundo debate en la plenaria de la Cámara	Texto definitivo aprobado por la plenaria de la Cámara
<p><i>Por medio del cual se regula el componente de reincorporación política del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.</i></p> <p>El Congreso de Colombia En virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, DECRETA:</p> <p>Artículo 1°. La Constitución Política tendrá los siguientes nuevos artículos transitorios: Artículo Transitorio 1°. [...] El reconocimiento de la personería jurídica atribuirá al nuevo partido o movimiento político los mismos derechos de los demás partidos o movimientos políticos con personería jurídica. Su financiación se regirá transitoriamente por las siguientes reglas especiales: [...] 6. Designar, de manera transitoria <u>y hasta el 20 de julio de 2026</u> un delegado ante el Consejo Nacional Electoral o quien haga sus veces, quien tendrá voz pero no voto, y podrá participar en las deliberaciones de esa corporación.</p> <p>Las sumas a que se refieren los numerales</p>	<p><i>Por medio del cual se regula <u>parcialmente</u> el componente de reincorporación política del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.</i></p> <p>El Congreso de Colombia En virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, DECRETA:</p> <p>Artículo 1°. La Constitución Política tendrá los siguientes nuevos artículos transitorios: Artículo transitorio 1°. [...] El reconocimiento de la personería jurídica atribuirá al nuevo partido o movimiento político los mismos derechos de los demás partidos o movimientos políticos con personería jurídica. Su financiación se regirá transitoriamente por las siguientes reglas especiales: [...] 6. Designar, de manera transitoria <u>y hasta el 20 de julio de 2026</u>, un delegado ante el Consejo Nacional Electoral o quien haga sus veces, quien tendrá voz pero no voto, y podrá participar en las deliberaciones de esa corporación.</p>

⁵⁸ Gaceta del Congreso 193 de 2017.

1 y 2 no afectarán el monto para distribuir por parte del Fondo para los demás partidos y movimientos políticos con personería jurídica.

Artículo Transitorio 2°. El Senado de la República estará integrado durante los períodos 2018-2022 y 2022-2026, hasta por cinco (5) Senadores adicionales a los que señala el artículo 171 de la Constitución Política, elegidos en Circunscripción Nacional Ordinaria de conformidad con las siguientes reglas especiales:

1. El partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la vida política legal con personería jurídica, podrá inscribir para las elecciones de 2018 y 2022 al igual que los otros partidos o movimientos políticos con personería jurídica, listas únicas de candidatos propios o en coalición ~~con otros partidos y/o movimientos políticos con personería jurídica~~ para la circunscripción ordinaria del Senado de la República.
[...]

Artículo Transitorio 3°. La Cámara de Representantes estará integrada durante los períodos 2018-2022 y 2022-2026, hasta por cinco (5) Representantes adicionales a los que se determinan en el artículo 176 de la Constitución Política, elegidos de conformidad con las siguientes reglas especiales:

1. El partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la vida política legal con personería jurídica podrá inscribir para las elecciones de 2018 y 2022, al igual que los otros partidos o movimientos políticos con personería jurídica, listas únicas de candidatos propios o en coalición ~~con otros partidos y/o movimientos políticos con personería~~

Las sumas a que se refieren los numerales 1 y 2 no afectarán el monto a distribuir por parte del Fondo para los demás partidos y movimientos políticos con personería jurídica.

Artículo transitorio 2°. El Senado de la República estará integrado durante los períodos 2018-2022 y 2022-2026, hasta por cinco (5) Senadores adicionales a los que señala el artículo 171 de la Constitución Política, elegidos en circunscripción nacional ordinaria de conformidad con las siguientes reglas especiales:

1. El partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la vida política legal con personería jurídica, podrá inscribir para las elecciones de 2018 y 2022 al igual que los otros partidos o movimientos políticos con personería jurídica, listas únicas de candidatos propios o en coalición ~~con otros partidos y/o movimientos políticos con personería jurídica~~ para la circunscripción ordinaria del Senado de la República
[...]

Artículo transitorio 3°. La Cámara de Representantes estará integrada durante los períodos 2018-2022 y 2022-2026, hasta por cinco (5) Representantes adicionales a los que se determinan en el artículo 176 de la Constitución Política, elegidos de conformidad con las siguientes reglas especiales:

1. El partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la vida política legal con personería jurídica, podrá inscribir

jurídica para las circunscripciones territoriales en que se elige la Cámara de Representantes. [...]	para las elecciones de 2018 y 2022 al igual que los otros partidos o movimientos políticos con personería jurídica, listas únicas de candidatos propios o en coalición con otros partidos y/o movimientos políticos con personería jurídica para las circunscripciones territoriales en que se elige la Cámara de Representantes. [...]
--	--

Ahora bien, en lo que respecta a la publicación del informe de ponencia para primer debate y la aprobación de la iniciativa en la Comisión Primera del Senado, la Corte comprueba las siguientes modificaciones que se introdujeron al proyecto de acto legislativo:

(i) en el inciso segundo del artículo transitorio 1 se introdujo una enmienda encaminada a garantizar la equidad de género conforme a los criterios de paridad, alternancia y universalidad en el funcionamiento y organización interna del partido que surja de las FARC-EP; (ii) en el numeral 6 del artículo transitorio 1° se contempló que los recursos destinados para el funcionamiento, campañas y centro de pensamiento del partido o movimiento político que surja de las FARC-EP, sean adicionales a los apropiados y presupuestados por el Fondo Nacional de Financiación política para las demás agrupaciones, y (iii) se adicionaron unas reglas especiales en el artículo transitorio 2° que permiten asignar cinco (5) curules adicionales sobre el número de miembros del Senado al movimiento o partido político de las FARC-EP, bajo el siguiente procedimiento: a) si el partido que surja de las FARC-EP no completa las 5 curules con la fórmula de asignación ordinaria, el Consejo Nacional Electoral le asignará las que hiciera falta y b) si el partido que surja de las FARC-EP obtiene un número de curules superior a 5, aquellas que superen éste número serán asignadas y descontadas de las 100 curules ordinarias del Senado. Veamos⁵⁹:

Informe de ponencia para primer debate en la comisión primera del Senado	Texto aprobado por la comisión primera del Senado
<p><i>Por medio del cual se regula parcialmente el componente de reincorporación política del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.</i></p> <p>El Congreso de Colombia, en virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, DECRETA:</p>	<p><i>Por medio del cual se regula parcialmente el componente de reincorporación política del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.</i></p> <p>El Congreso de Colombia, en virtud del procedimiento legislativo especial para la paz, DECRETA:</p>

⁵⁹ Gaceta del Congreso 309 de 2017.

<p>Artículo 1°. La Constitución Política tendrá los siguientes nuevos artículos transitorios:</p> <p>Artículo Transitorio 1°. Una vez finalizado el proceso de dejación de las armas por parte de las Farc-EP, en los términos del “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”, suscrito el 24 de noviembre de 2016, se reconocerá de pleno derecho personería jurídica al partido o movimiento político que surja del tránsito de las Farc-EP a la actividad política legal.</p> <p>Para esos efectos, finalizado el proceso de dejación de las armas, los delegados de las Farc-EP en la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de la Implementación del Acuerdo Final, manifestarán y registrarán formalmente ante el Consejo Nacional Electoral o quien haga sus veces la decisión de su transformación en partido o movimiento político, el acta de constitución, sus estatutos, el código de ética, la plataforma ideológica y la designación de sus directivos. En virtud de este acto formal, el partido o movimiento político, con la denominación que adopte, será inscrito para todos los efectos y en igualdad de condiciones como un partido o movimiento político con personería jurídica.</p> <p>[...]</p> <p>6. Designar, de manera transitoria y hasta el 20 de julio de 2026 un delegado ante el Consejo Nacional Electoral o quien haga sus veces, quien tendrá voz pero no voto, y podrá participar en las deliberaciones de esa corporación.</p>	<p>Artículo 1°. La Constitución política tendrá los siguientes nuevos artículos transitorios:</p> <p>Artículo Transitorio 1°. Una vez finalizado el proceso de dejación de las armas por parte de las Farc-EP, en los términos del “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”, suscrito el 24 de noviembre de 2016, se reconocerá de pleno derecho personería jurídica al partido o movimiento político que surja del tránsito de las Farc-EP a la actividad política legal.</p> <p>Para esos efectos, finalizado el proceso de dejación de las armas, los delegados de las Farc-EP en la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de la Implementación del Acuerdo Final, manifestarán y registrarán formalmente ante el Consejo Nacional Electoral o quien haga sus veces la decisión de su transformación en partido o movimiento político, el acta de constitución, sus estatutos, el Código de Ética, la plataforma ideológica y la designación de sus directivos, <u>así como su compromiso con la equidad de género conforme a los criterios constitucionales de paridad, alternancia y universalidad en el funcionamiento y organización interna.</u> En virtud de este acto formal, el partido o movimiento político, con la denominación que adopte, será inscrito para todos los efectos y en igualdad de condiciones como un partido o movimiento político con personería jurídica.</p> <p>[...]</p> <p>6. Designar, de manera transitoria y hasta el 20 de julio de 2026 un delegado ante el Consejo Nacional Electoral, o quien haga sus veces, quien tendrá voz pero no voto, y podrá participar en las deliberaciones de esa corporación.</p>
--	---

<p>Las sumas a que se refieren los numerales 1 y 2 no afectarán el monto a distribuir por parte del Fondo para los demás partidos y movimientos políticos con personería jurídica.</p> <p>Artículo Transitorio 2°. El partido o movimiento político que surja del tránsito de las Farc-EP a la vida política legal con personería jurídica, podrá presentar lista propia o en coalición para la circunscripción nacional del Senado de la República, la cual competirá en igualdad de condiciones de conformidad con las reglas ordinarias.</p> <p>Sin embargo, para las elecciones de los periodos 2018-2022 y 2022-2026 del Senado de la República se aplicarán las siguientes reglas especiales:</p> <p><u>1. Se realizará una primera operación para identificar y asignar el número de curules que le correspondan al partido o movimiento político que surja del tránsito de las Farc-EP a la vida política legal de conformidad con la fórmula establecida en el artículo 263 de la Constitución Política. Si una vez aplicada esta regla, la lista propia o en coalición que inscriba el partido o el movimiento político que surja del tránsito de las Farc-EP no alcanzare a obtener cinco (5) curules, el Consejo Nacional electoral o quien haga sus veces le asignará las que hiciera falta para completar un mínimo de 5 miembros. En todo caso, estas cinco (5) curules serán siempre adicionales al número de miembros del Senado de la República señalado en el artículo 171 de la Constitución Política.</u></p> <p><u>2. Si de acuerdo a lo establecido en el numeral anterior, la lista propia o coalición que inscriba el partido o movimiento político que surja de las</u></p>	<p>Las sumas a que se refieren los numerales 1 y 2 no afectarán el monto a distribuir por parte del Fondo para los demás partidos y movimientos políticos con personería jurídica. <u>Los recursos de que trata este artículo serán adicionales a los apropiados y presupuestados por el Fondo.</u></p> <p>Artículo Transitorio 2°. El partido o movimiento político que surja del tránsito de las Farc-EP, a la vida política legal con personería jurídica, podrá presentar lista propia o en coalición para la circunscripción nacional del Senado de la República, la cual competirá en igualdad de condiciones de conformidad con las reglas ordinarias.</p> <p>Sin embargo, para las elecciones de los periodos 2018-2022 y 2022-2026 del Senado de la República se aplicarán las siguientes reglas especiales:</p> <p><u>1. Se realizará una primera operación para identificar y asignar el número de curules que le correspondan al partido o movimiento político que surja del tránsito de las Farc-EP, a la vida política legal de conformidad con la fórmula establecida en el artículo 263 de la Constitución Política. Si una vez aplicada esta regla, la lista propia o en coalición que inscriba el partido o el movimiento político que surja del tránsito de las Farc-EP, no alcanzare a obtener cinco (5) curules, el Consejo Nacional Electoral, o quien haga sus veces le asignará las que hiciera falta para completar un mínimo de 5 miembros. En todo caso, estas cinco (5) curules serán siempre adicionales al número de miembros del Senado de la República señalado en el artículo 171 de la Constitución Política.</u></p> <p><u>2. Si de acuerdo a lo establecido en el numeral anterior, la lista propia o coalición que inscriba el partido o</u></p>
--	--

<p><u>Facr-EP a la vida política legal obtuviere cinco (5) o menos curules, se repetirá el proceso de asignación de las cien (100) curules de la circunscripción nacional del Senado de la República de conformidad con el artículo 263 constitucional sin tener en cuenta la participación de la mencionada lista.</u></p> <p><u>3. Si una vez aplicado el procedimiento establecido en el numeral primero del presente artículo, la lista propia o en coalición del partido o movimiento político que surja de las Farc-EP a la vida política, obtiene un número de curules superior a cinco (5), aquellas que superen este número serán asignadas y descontadas de las cien (100) curules de la circunscripción nacional del Senado. Posteriormente se repetirá el procedimiento para asignar un número de curules igual a cien (100) menos las curules asignadas a la lista del partido o movimiento político que surja de las Farc-EP que excedan las cinco iniciales, de conformidad con el artículo 263 constitucional sin tener en cuenta la participación de la mencionada lista.</u></p> <p>[...]</p>	<p><u>movimiento político que surja de las Farc-EP, a la vida política legal obtuviere cinco (5) o menos curules, se repetirá el proceso de asignación de las cien (100) curules de la circunscripción nacional del Senado de la República de conformidad con el artículo 263 constitucional sin tener en cuenta la participación de la mencionada lista.</u></p> <p><u>3. Si una vez aplicado el procedimiento establecido en el numeral primero del presente artículo, la lista propia o en coalición del partido o movimiento político que surja de las Farc-EP, a la vida política, obtiene un número de curules superior a cinco (5), aquellas que superen este número serán asignadas y descontadas de las cien (100) curules de la Circunscripción Nacional del Senado. Posteriormente se repetirá el procedimiento para asignar un número de curules igual a cien (100) menos las curules asignadas a la lista del partido o movimiento político que surja de las Farc-EP, que excedan las cinco iniciales, de conformidad con el artículo 263 constitucional sin tener en cuenta la participación de la mencionada lista.</u></p> <p>[...]</p>
---	---

En la plenaria del Senado se introdujo una adición al numeral 5 del artículo transitorio 1°, en el sentido de permitir a los candidatos que hubieren sido miembros de las FARC-EP en el momento de la inscripción de sus candidaturas, expresar formalmente la voluntad de acogerse a los mecanismos y medidas establecidas en el sistema integral de verdad justicia, reparación y no repetición contemplados en el Acto Legislativo 01 del 2017, con excepción de aquellas personas que hayan resuelto su situación jurídica en virtud del Título 3 Capítulo 1 de la Ley 1820 del 2016:

Informe de ponencia para segundo debate en la plenaria del Senado	Texto aprobado por la plenaria del Senado
<p><i>Por medio del cual se regula parcialmente el componente de reincorporación política del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una</i></p>	<p><i>Por medio del cual se regula parcialmente el componente de reincorporación política del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable</i></p>

<i>Paz Estable y Duradera.</i>	<i>y Duradera</i>
<p>El Congreso de Colombia, en virtud del procedimiento legislativo especial para la paz,</p> <p>DECRETA:</p> <p>Artículo 1°. La Constitución política tendrá los siguientes nuevos artículos transitorios:</p> <p>Artículo Transitorio 1°. [...]</p> <p><i>El reconocimiento de la personería jurídica atribuirá al nuevo partido o movimiento político los mismos derechos de los demás partidos o movimientos políticos con personería jurídica. Su financiación se regirá transitoriamente por las siguientes reglas especiales:</i></p> <p><i>5. Inscribir candidatos y listas a cargos y corporaciones de elección popular en las mismas condiciones que se exigen a los demás partidos y movimientos políticos.</i></p>	<p>El Congreso de Colombia, en virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz,</p> <p>DECRETA:</p> <p>Artículo 1°. La Constitución Política tendrá los siguientes nuevos artículos transitorios:</p> <p>Artículo transitorio 1°. [...]</p> <p>El reconocimiento de la personería jurídica atribuirá al nuevo partido o movimiento político los mismos derechos de los demás partidos o movimientos políticos con personería jurídica. Su financiación se regirá transitoriamente por las siguientes reglas especiales:</p> <p>[...]</p> <p>5. Inscribir candidatos y listas a cargos y corporaciones de elección popular en las mismas condiciones que se exigen a los demás partidos y movimientos políticos.</p> <p><u>Sin perjuicio de lo anterior, los candidatos que hubieren sido miembros de las FARC-EP, deberán, en el momento de la inscripción de las candidaturas, expresar formalmente su voluntad de acogerse a los mecanismos y medidas establecidas en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJNR) contemplados en el Acto Legislativo número 01 de 2017.</u></p> <p><u>Se exceptuarán aquellas personas que hayan resuelto su situación jurídica en virtud del Título III Capítulo I de la Ley 1820 de 2017.</u></p> <p>[...]</p>

Finalmente, en la comisión de conciliación conformada para resolver las discrepancias entre los textos aprobados por las plenarias de Senado y Cámara se acogió el texto aprobado en segundo debate por la plenaria del Senado, de modo

que el texto definitivo corresponde al objeto de revisión en esta oportunidad por la Corte.

Conforme a lo expuesto, la Sala Plena considera que cada una de las modificaciones y adiciones realizadas en el curso del debate parlamentario, que contaron con el aval del Gobierno nacional, se inscriben y hacen parte del eje temático del proyecto de acto legislativo, que responde al Acuerdo Final para la paz, sin que tales enmiendas introducidas hubieran llegado a cambiar sustancialmente la materia regulada o a prescindir de alguno de los debates. Debe resaltarse que los puntos aprobados estuvieron presentes desde el inicio del debate y fueron discutidos y aprobados durante cada una de las etapas del trámite legislativo.

Por estas razones, la Corte considera que el proyecto de acto legislativo junto con las enmiendas incorporadas resultan compatibles con la Constitución, habida cuenta que cumple los presupuestos establecidos en el ordenamiento constitucional, en correspondencia con el Acto Legislativo 01 de 2016.

k) Conclusiones sobre los requisitos procedimentales

De acuerdo con lo expuesto, encuentra la Corte que se cumplen las exigencias del procedimiento legislativo establecidas en la Constitución, el Acto Legislativo 01 de 2016 y la Ley 5ª de 1992.

El Congreso se encontraba habilitado para sesionar de forma extraordinaria sobre el proyecto de acto, ya que además de la habilitación del AL 01/16, fue debidamente convocado por el Gobierno nacional a través del Decreto 2052 de 16 de diciembre de 2016 para ejercer atribuciones limitadas durante el lapso comprendido entre el 19 de diciembre de 2016 y el 15 de marzo de 2017, encontrándose en periodo de receso constitucional.

El proyecto de acto legislativo fue presentado por el Ministro del Interior ante la comisión primera de la Cámara de Representantes, es decir, atendió la iniciativa exclusiva del Gobierno nacional.

Igualmente, el proyecto de acto junto con la exposición de motivos fueron publicados oportunamente y de manera previa al primer debate en Cámara y en Senado, como ocurrió respecto de los informes de ponencia y las modificaciones y adiciones avaladas por el Gobierno nacional en comisiones y plenarias, de manera previa a la discusión y votación de la iniciativa.

El anuncio de votaciones del proyecto de acto se hizo de manera previa a la discusión y votación en cada comisión y plenaria, en fechas determinadas y determinables. Debe precisarse que en el anuncio previo a la votación en la comisión primera de la Cámara, el texto de la citación refirió a “*mañana a partir de las 9:00 a.m.*” según consta en el Acta 03 de 14 de febrero 2017, la que tuvo lugar el 15 de febrero de 2017 según el Acta 04 (consecutivo), por tanto, “*mañana*” aludía al día 15 del mismo mes y año (determinable).

El proyecto de acto fue aprobado por las mayorías absolutas, mediante votación en bloque, nominal y pública en la comisión y plenaria de ambas cámaras. Así mismo, transcurrió un lapso mínimo de 8 días entre el primer y segundo debate en cada cámara, como también en el tránsito de una cámara legislativa a la otra. En efecto, en la Cámara el primer debate en la comisión se llevó a cabo el 15 de febrero de 2017, mientras que la discusión y votación en la plenaria tuvo lugar el 1 de marzo del mismo año, es decir, luego de 14 días calendario. Para el caso del Senado el primer debate se surtió en la comisión el 5 de abril de 2017 y el segundo debate en las plenarias del 18 y 26 de abril de 2017, esto es, 13 días calendario después. En cuanto al tránsito del proyecto de acto entre una y otra cámara entre la aprobación del proyecto en la plenaria de la Cámara, es decir, el 1 de marzo de 2017 y la iniciación del debate en la comisión primera del Senado, esto es, el 5 de abril siguiente, transcurrieron 35 días calendario.

El proyecto de acto legislativo fue aprobado dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigor del Acto Legislativo 01 de 2016, dado que el periodo inicial de 6 meses inició su vigencia después del 30 de noviembre de 2016⁶⁰ y, por lo tanto, expiraba después del mes de mayo de 2017.

De acuerdo a lo examinado el informe de conciliación fue aprobado en las sesiones plenarias de la Cámara y del Senado del 03 y 10 de mayo de 2017, respetivamente, es decir, dentro del término previsto en el Acto Legislativo 01 de 2016.

De acuerdo a las respectivas actas el proyecto de acto normativo tuvo un trámite preferente en ambas cámaras, se cumplió en una vuelta con cuatro debates. También acogió la fórmula: “*El Congreso de Colombia, en virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, DECRETA*” y se promulgó por el Presidente de la República el 23 de mayo de 2017⁶¹.

Por último, se observaron los presupuestos de consulta previa, así como de identidad flexible y consecutividad.

D. JUICIO DE CONEXIDAD

Ahora bien, la Corte en las sentencias C-630⁶² y C-674⁶³ 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. Así mismo, el juicio por realizar debe atender lo dispuesto en el Acto Legislativo 02 de 2017 consistente en otorgar estabilidad y

⁶⁰ De conformidad con lo constatado en la sentencia C-160 de 2017, que revisó la constitucionalidad del Decreto ley 2204 de 2016.

⁶¹ Diario Oficial 50.242 de 23 de mayo de 2017.

⁶² 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.

⁶³ 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.

seguridad jurídica al Acuerdo Final, mismo que la Corte en la sentencia C-630 de 2017 declaró exequible en los términos de dicha decisión.

De este modo, procede la Sala a verificar el cumplimiento de los criterios mencionados respecto del Acto Legislativo 03 de 2017, previa relación de las intervenciones y el concepto del Procurador General.

a) Intervenciones ordinarias

1. Presidencia de la República. Advirtió que el acto legislativo aparece como una norma instrumental e indispensable para la implementación normativa del Acuerdo Final. Así, aseguró que *“la finalidad del acto legislativo controlado es asegurar una correcta implementación normativa del Acuerdo Final, concretamente, en lo atinente al punto 2 ‘Participación política: Apertura Democrática para Construir Paz’”*. Agregó que el acuerdo de paz establece una serie de mandatos relacionados con los mecanismos de implementación y verificación, dentro de los cuales se encuentra el llevar a cabo una reforma constitucional sobre participación política de las FARC-EP, contenido en el punto 6.1.9. Por tanto, aseguró que la enmienda al obrar como vehículo para la implementación del Acuerdo Final guarda conexidad con el mismo.

2. Misión de Observación Electoral. Sostuvo que la conexidad es el requisito determinante al momento de establecer si el Congreso tiene la competencia para adoptar la medida normativa expedida a través del procedimiento legislativo especial. Anotó que se acredita si se comprueba que la enmienda constitucional desarrolló un punto específico del Acuerdo Final, que debe guardar estrecha vinculación con la materia fruto de la negociación del acuerdo de paz, lo que en esta oportunidad se presenta conforme al punto 3.2.1.

3. Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Afirmó que el acto legislativo guarda conexidad objetiva con el Acuerdo Final al desarrollar el punto de participación política y la ampliación democrática a través del abandono de la política armada.

4. Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo y Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes del Estado. Indicaron que el acto normativo cumple con los requisitos de conexidad objetiva, estricta y suficiente al respetar plenamente la voluntad del Gobierno nacional y de las FARC-EP y otorgar las bases sólidas para implementar el Acuerdo Final.

5. Procuraduría General. Manifestó que en este tipo de asuntos no resulta aplicable el requisito de estricta necesidad que la Corte efectúa sobre decretos leyes aprobados con fundamento en el Acto Legislativo 01 de 2016. Añadió que las reformas constitucionales son expedidas por el órgano representativo, resultando garantizada la legitimidad democrática. Agregó que el trámite vía *fast track* no ha sido condicionado al cumplimiento del requisito de estricta necesidad en la Constitución ni en la sentencia C-699 de 2016.

b) Análisis constitucional

A continuación, procede la Sala a verificar el cumplimiento de los requisitos especiales de competencia previstos en el Acto Legislativo 01 de 2016.

1. Conexidad material⁶⁴. La Corte evidencia que la enmienda constitucional introducida por el Acto Legislativo 03 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 el acto legislativo en revisión y el Acuerdo Final para la paz, veamos:

<p>Acto legislativo 03 de 2017 <i>Por medio del cual se regula parcialmente el componente de reincorporación política del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera</i></p>	<p>Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera</p>
<p><i>Artículo 1°. La Constitución Política tendrá los siguientes nuevos artículos transitorios:</i></p> <p><i>Artículo Transitorio 1°. Una vez finalizado el proceso de dejación de las armas por parte de las FARC-EP, en los términos del "Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera", suscrito el 24 de noviembre de 2016, se reconocerá de pleno derecho personería jurídica al partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal.</i></p> <p><i>Para esos efectos, finalizado el proceso de dejación de las armas, los delegados de las FARC-EP en la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de la Implementación del Acuerdo Final, manifestarán y</i></p>	<p><i>3.2.1. Reincorporación política (...)</i> <i>3.2.1.1. Garantías para el nuevo partido o movimiento político</i></p> <p><i>. Personería jurídica. A la firma del Acuerdo Final el Consejo Nacional Electoral dará trámite a la solicitud de registro que le presente la agrupación política de ciudadanos en ejercicio que tenga por objeto promover la creación del futuro partido o movimiento político que surja de la transición de las FARC-EP a la vida política legal.</i></p> <p><i>Finalizado el proceso de dejación de las armas, los plenipotenciarios de las FARC-EP en la Mesa de Conversaciones manifestarán y registrarán formalmente ante el Consejo Nacional Electoral la decisión de su transformación en partido o movimiento político, el acta de</i></p>

⁶⁴ Las reformas constitucionales 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).

<p><i>registrarán formalmente ante el Consejo Nacional Electoral o quien haga sus veces la decisión de su transformación en partido o movimiento político, el acta de constitución, sus estatutos, el código de ética, la plataforma ideológica y la designación de sus directivos, así como su compromiso con la equidad de género conforme a los criterios constitucionales de paridad, alternancia y universalidad en el funcionamiento y organización interna. En virtud de este acto formal, el partido o movimiento político, con la denominación que adopte, será inscrito para todos los efectos y en igualdad de condiciones como un partido o movimiento político con personería jurídica.</i></p> <p><i>El partido o movimiento político reconocido deberá cumplir los requisitos de conservación de la personería jurídica, y estará sujeto a las causales de pérdida de la misma previstas para los demás partidos y movimientos políticos de conformidad con la Constitución y la ley, salvo la acreditación de un determinado número de afiliados, la presentación a certámenes electorales y la obtención de un umbral de votación, durante el tiempo comprendido entre la fecha de su inscripción en el registro único de partidos y movimientos políticos y el 19 de julio de 2026. Después de esta fecha se le aplicarán las reglas establecidas para todos los partidos o movimientos políticos.</i></p> <p><i>El reconocimiento de la personería jurídica atribuirá al nuevo partido o movimiento político los mismos derechos de los demás partidos o movimientos políticos con personería jurídica. Su financiación se regirá transitoriamente por las siguientes</i></p>	<p><i>constitución, sus estatutos, el código de ética, la plataforma ideológica y la designación de sus directivos. En virtud de este acto formal, el partido o movimiento político, con la denominación que adopte, será reconocido para todos los efectos y en igualdad de condiciones como un partido o movimiento político con personería jurídica, para lo cual el Gobierno Nacional tramitará previamente las reformas normativas a que hubiere lugar.</i></p> <p><i>El partido o movimiento político así reconocido deberá cumplir los requisitos de conservación de la personería jurídica y estará sujeto a las causales de pérdida de la misma previstas para los demás partidos y movimientos políticos de conformidad con la Constitución y la ley, salvo la acreditación de un determinado número de afiliados, la presentación a certámenes electorales y la obtención de un umbral de votación, durante el tiempo comprendido entre la fecha del registro y el 19 de julio de 2026”.</i></p> <p><i>“Funcionamiento. Como una medida para facilitar el tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, el partido o movimiento político que</i></p>
--	--

<p><i>reglas especiales:</i></p> <p>1. <i>Recibir anualmente para su funcionamiento, entre la fecha de su inscripción en el registro único de partidos y movimientos políticos ante el Consejo Nacional Electoral o quien haga sus veces y el 19 de julio de 2026, una suma equivalente al promedio de lo que reciben durante cada año los partidos o movimientos políticos con personería jurídica para su funcionamiento. El uso de estos recursos se hará acorde con las reglas que aplican a todos los partidos y movimientos políticos.</i></p> <p>2. <i>Para contribuir a la financiación del Centro de pensamiento y formación política del partido, así como para la difusión y divulgación de su plataforma ideológica y programática, recibirá anualmente entre la fecha de su inscripción en el registro único de partidos y movimientos políticos y el 19 de julio de 2022, una suma equivalente al 7% anual de la apropiación presupuestal para el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos.</i></p> <p>3. <i>Recibir financiación preponderantemente estatal para las campañas de sus candidatos a la</i></p>	<p><i>constituyan recibirá anualmente, entre la fecha del registro y el 19 de julio de 2026, una suma equivalente al promedio que recibieron los partidos o movimientos políticos con personería jurídica para su funcionamiento en las elecciones previas a la firma del Acuerdo Final. El uso de estos recursos se hará acorde con las reglas que aplican a todos los partidos y movimientos políticos.</i></p> <p><i>Por otra parte, con el fin de contribuir a la financiación del Centro de pensamiento y formación política (3.2.2.2), así como a la difusión y divulgación de su plataforma ideológica y programática, se le asignará una suma equivalente al 7% anual de la apropiación presupuestal para el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos entre la fecha del registro y el 19 de julio de 2022. Las anteriores sumas no afectarán el monto a distribuir por parte del Fondo para los demás partidos y movimientos políticos con personería jurídica. El Gobierno promoverá que la cooperación internacional apoye, con las debidas garantías de transparencia, el desarrollo de la infraestructura necesaria para la constitución y el funcionamiento inicial del nuevo partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal así como para la formación de sus dirigentes. Los recursos de cooperación no podrán utilizarse para campañas electorales.</i></p> <p><i>Campañas electorales. Las campañas de los candidatos a la Presidencia y al Senado de la República inscritos por el partido o movimiento político que surja de la transición de las FARC-EP a la actividad política legal para</i></p>
---	---

<p><i>Presidencia de la República y al Senado de la República en las elecciones de 2018 y 2022, de conformidad con las siguientes reglas:</i></p> <p><i>i) En el caso de las campañas presidenciales se les reconocerá la financiación estatal que corresponda a los candidatos que reúnan los requisitos de ley, de conformidad con las disposiciones aplicables a dichas campañas; ii) En el caso de las campañas al Senado, recibirán financiación estatal anticipada equivalente al 10% del límite de gastos "fijados por la autoridad electoral, sin perjuicio de la aplicación de las normas vigentes sobre anticipos previstas para los demás partidos políticos reconocidos; iii) la financiación estatal previa no estará sujeta a devolución, siempre y cuando los recursos asignados hayan sido destinados a las finalidades establecidas en la ley.</i></p> <p><i>4. Acceder a espacios en los medios de comunicación social en las mismas condiciones de los demás partidos y movimientos políticos con personería jurídica, de acuerdo con la aplicación de las normas vigentes.</i></p> <p><i>5. Inscribir candidatos y listas a cargos y corporaciones de elección popular en las mismas condiciones que se exigen a los demás partidos y movimientos políticos. Sin perjuicio de lo anterior, los candidatos que hubieren sido miembros de las FARC-EP, deberán,</i></p>	<p><i>participar en las elecciones de 2018 y 2022, tendrán financiación preponderantemente estatal de conformidad con las siguientes reglas:</i></p> <p><i>i) En el caso de las campañas presidenciales se les reconocerá la financiación estatal que corresponda a los candidatos que reúnan los requisitos de ley, de conformidad con las disposiciones aplicables a dichas campañas; ii) En el caso de las campañas al Senado, recibirán financiación estatal anticipada equivalente al 10% del límite de gastos fijados por la autoridad electoral; iii) la financiación estatal previa no estará sujeta a devolución, siempre y cuando los recursos asignados hayan sido destinados a las finalidades establecidas en la ley.</i></p> <p><i>Acceso a medios. El partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal tendrá acceso a espacios en los medios de comunicación en las mismas condiciones que los demás partidos y movimientos políticos con personería jurídica, de acuerdo con la aplicación de las normas vigentes”.</i></p> <p><i>2.3.1.1. Medidas para promover el acceso al sistema político (...)</i> <i>Diseñar un sistema de adquisición progresiva de derechos para partidos y movimientos políticos, según su desempeño electoral en los ámbitos municipal, departamental y nacional. El nuevo régimen conservará los requisitos en materia de votos en las elecciones de Senado y/o Cámara de Representantes por las circunscripciones ordinarias</i></p>
---	--

<p><i>en el momento de la inscripción de las candidaturas, expresar formalmente su voluntad de acogerse a los mecanismos y medidas establecidas en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR) contemplados en el Acto Legislativo No. 01 de 2017. Se exceptuarán aquellas personas que hayan resuelto su situación jurídica en virtud del Título 111 capítulo I de la Ley 1820 de 2017 (sic).</i></p> <p><i>6. Designar, de manera transitoria y hasta el 20 de julio de 2026 un delegado ante el Consejo Nacional Electoral o quien haga sus veces, quien tendrá voz pero no voto, y podrá participar en las deliberaciones de esa corporación.</i></p> <p><i>Las sumas a que se refieren los numerales 1 y 2 no afectarán el monto a distribuir por parte del Fondo para los demás partidos y movimientos políticos con personería jurídica. Los recursos que trata este artículo serán adicionales a los apropiados y presupuestados por el Fondo.</i></p> <p><i>Artículo Transitorio 2º. El partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la vida política legal con personería jurídica, podrá presentar lista propia o en coalición para la circunscripción</i></p>	<p><i>actualmente existentes para la adquisición de la totalidad de los derechos a financiación, acceso a medios y a inscribir candidatos a cargos y corporaciones de elección popular.</i></p> <p><i>5. Acuerdo sobre las víctimas del conflicto. SIVJRNR</i></p> <p><i>5.1.2. Justicia: En materia de Justicia se acordó la creación de la Jurisdicción Especial para la Paz.</i></p> <p><i>36. La imposición de cualquier sanción en el SIVJRNR no inhabilitará para la participación política ni limitará el ejercicio de ningún derecho, activo o pasivo, de participación política, para lo cual las partes acordarán las reformas constitucionales pertinentes.</i></p> <p><i>3.2.1.2. Representación política (...)</i></p> <p><i>b. Participación en el Consejo Nacional Electoral. El partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal podrá designar de manera transitoria un delegado(a) ante el Consejo Nacional Electoral, quien tendrá voz pero no voto, y podrá participar en las deliberaciones de esa corporación”.</i></p> <p><i>3.2.1.2. Representación política (...)</i></p> <p><i>a. Congreso de la República. Tras la firma del Acuerdo Final y luego de la dejación de las armas de las FARC-EP, y con el fin de facilitar su transición a la política legal y asegurar un escenario para la promoción de su plataforma ideológica, el Gobierno Nacional pondrá en marcha las reformas constitucionales y legales necesarias</i></p>
--	--

ordinaria del Senado de la República, la cual competirá en igualdad de condiciones de conformidad con las reglas ordinarias.

Sin embargo, para las elecciones de los periodos 2018-2022 y 2022-2026, del Senado de la República se aplicarán las siguientes reglas especiales:

1. Se realizará una primera operación para identificar y asignar el número de curules que le correspondan al partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la vida política legal de conformidad con la fórmula establecida en el artículo 263 de la Constitución Política. Si una vez aplicada esta regla, la lista propia o en coalición que inscriba el partido o el movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP no alcanzare a obtener cinco (5) curules, el Consejo Nacional electoral o quien haga sus veces le asignará las que hiciera falta para completar un mínimo de 5 miembros. En todo caso, estas cinco (5) curules serán siempre adicionales al número de miembros del Senado de la República señalado en el artículo 171 de la Constitución Política.

2. Si de acuerdo a lo establecido en el numeral anterior, la lista propia o en coalición que inscriba el partido o movimiento político que surja de las FARC-EP a la vida política legal obtuviere cinco (5) o menos curules, se repetirá el proceso de asignación de las cien (100) curules de la circunscripción ordinaria del Senado de la República de conformidad con el artículo 263 constitucional sin tener en cuenta la participación de la mencionada lista.

para garantizar, mediante una fórmula transitoria, la representación política en el Congreso de la República al nuevo partido o movimiento político, durante dos períodos constitucionales contados a partir del 20 de julio de 2018:

- Podrá inscribir listas únicas de candidatos propios o en coalición con otros partidos y/o movimientos políticos con personería jurídica para la circunscripción ordinaria del Senado de la República y para cada una de las circunscripciones territoriales ordinarias en que se elige la Cámara de Representantes.*

- Estas listas competirán en igualdad de condiciones de conformidad con las reglas ordinarias por la totalidad de las curules que se eligen en cada circunscripción. En el Senado se garantizará un mínimo de 5 curules, incluidas las obtenidas de conformidad con las reglas ordinarias. En la Cámara de Representantes se garantizará un mínimo de 5 curules, incluidas las obtenidas de conformidad con las reglas ordinarias. Para este efecto, en la Cámara de Representantes se asignará una curul a cada una de las 5 listas que obtengan las mayores votaciones y que no hubieren obtenido curul. (...)*

3. Si una vez aplicado el procedimiento establecido en el numeral primero del presente artículo, la lista propia o en coalición del partido o movimiento político que surja de las FACR-EP (sic) a la vida política, obtiene un número de curules superior a cinco (5) aquellas que superen este número serán asignadas y descontadas de las cien (100) curules de la circunscripción ordinaria del Senado. Posteriormente se repetirá el procedimiento para asignar un número de curules igual a cien (100) menos las curules asignadas a la lista del partido o movimiento política que surja de las EARC-EP que excedan las cinco iniciales, de conformidad con el artículo 263 constitucional sin tener en cuenta la participación de la mencionada lista.

Artículo Transitorio 3º. La Cámara de Representantes estará integrada durante los períodos 2018-2022 y 2022-2026, hasta por cinco (5) Representantes adicionales a los que se determinan en el artículo 176 de la Constitución Política, elegidos de conformidad con las siguientes reglas especiales:

1. El partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC - EP a la vida política legal con personería jurídica, podrá inscribir para las elecciones de 2018 y 2022 al igual que los otros partidos o movimientos políticos con personería jurídica, listas únicas de candidatos propios o en coalición para las circunscripciones territoriales en que se elige la Cámara de Representantes.

2. Estas listas competirán en igualdad de condiciones de conformidad con las reglas ordinarias por la totalidad de las curules que se eligen en dichas

<p><i>circunscripciones.</i></p> <p><i>3. Finalizada la asignación de las curules en cada circunscripción territorial, el Consejo Nacional Electoral o quien haga sus veces asignará al partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC - EP a la vida política legal las que le hicieren falta para completar un mínimo de 5 miembros electos. Para este efecto, el Consejo Nacional Electoral o quien haga sus veces ordenará en orden descendente las 5 listas inscritas para la Cámara de Representantes por dicho partido o movimiento político, en listas propias o en coalición, que hubieren alcanzado las mayores votaciones y le asignará una curul a las listas que no la hubieren obtenido de conformidad con las reglas ordinarias de asignación de tales curules.</i></p>	
--	--

Ahora bien, en el proceso de implementación normativa por el Congreso es factible que se pueda presentar un desarrollo regulatorio más específico respecto de lo expresado en el Acuerdo Final para la paz, o que se llenen vacíos respecto de algunos aspectos no abordados suficientemente en éste pero que se requieren con miras a la consecución de los objetivos pactados por las partes, incluso pueden presentarse ajustes como lo ha sostenido esta Corporación⁶⁵.

Observada la tabla comparativa es posible advertir que los asuntos previstos en el Acto Legislativo 03 de 2017 presentan identidad, concreción, mayor desarrollo y algunos ajustes que resultan indispensables para armonizar y llevar a feliz término la implementación del Acuerdo Final.

Así puede desprenderse por i) el reconocimiento de pleno derecho de personería jurídica una vez finalizado el proceso de dejación de armas (ajuste e identidad); ii) el registro formal ante el Consejo Nacional Electoral (identidad); iii) los requisitos de conservación de la personería jurídica (identidad); iv) reglas especiales de financiación en materia de funcionamiento, centro de pensamiento y formación así como difusión y divulgación, financiación preponderantemente estatal a la Presidencia y al Senado, y acceso a medios de comunicación (identidad, precisión y mayor desarrollo); v) inscripción cargos y corporaciones de elección popular (mayor desarrollo); vi) delegado ante el Consejo Nacional Electoral (identidad); y vii) curules asignadas para el Senado y la Cámara (mayor desarrollo).

⁶⁵ Sentencias C-332 de 2017 y C-674 de 2017.

En este contexto, la enmienda constitucional busca agilizar y garantizar la implementación del Acuerdo Final, al establecer la vigencia inmediata del Acto Legislativo 03 de 2017 y desarrollar los contenidos normativos del Acuerdo Final. Además, resulta concordante con la implementación normativa prioritaria dispuesta en el punto 6.1.9. literal i. del pacto, al establecer una *“reforma constitucional y legal sobre garantías y participación para el nuevo partido o movimiento político que surja del tránsito de la FARC-EP a la vida política legal, incluyendo la modificación de la segunda frase del artículo 67 transitorio de la Constitución Política para garantizar la participación política”*, que se cumple bajo un calendario (6.1.10.) e implementación prioritaria (6.1.11.).

En consecuencia, contrastados los artículos transitorios introducidos a la Constitución por el Acto Legislativo 03 de 2017 con los contenidos transcritos del Acuerdo Final, la Corte advierte una correspondencia clara, estrecha y directa entre sus contenidos normativos, que además evidencian que el mecanismo abreviado es utilizado para agilizar y garantizar la implementación del acuerdo de paz, por lo que se cumple con el criterio de conexidad material.

2. Conexidad teleológica⁶⁶. Esta Corporación encuentra que el Acto Legislativo 03 de 2017, que regula parcialmente el componente de reincorporación política para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, fue expedido con el propósito de facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final para la paz.

En efecto, se está en armonía con el punto 2 del Acuerdo Final sobre *“Participación política: Apertura democrática para construir paz”*, toda vez que la expedición del Acto Legislativo 03 de 2017 permite señalar que para la construcción y consolidación de la paz es necesaria la ampliación democrática y, por tanto, que:

“surjan nuevas fuerzas en el escenario político para enriquecer el debate y la deliberación alrededor de los grandes problemas nacionales y, de esa manera, fortalecer el pluralismo y por tanto la representación de las diferentes visiones e intereses de la sociedad, con las debidas garantías para la participación y la inclusión política.”

“La firma e implementación del Acuerdo Final contribuirá a la ampliación y profundización de la democracia en cuanto implicará la dejación de las armas y la proscripción de la violencia como método de acción política para todas y todos los colombianos a fin de transitar a un escenario en el que impere la democracia, con garantías plenas para quienes participen en política, y de esa manera abrirá nuevos espacios para la participación.”

⁶⁶ Las reformas constitucionales 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 (lit. a) art.1).

Para consolidar la paz, es necesario garantizar el pluralismo facilitando la constitución de nuevos partidos y movimientos políticos que contribuyan al debate y al proceso democrático, y tengan suficientes garantías para el ejercicio de la oposición y ser verdaderas alternativas de poder. La democracia requiere, en un escenario de fin del conflicto, un fortalecimiento de las garantías de participación política”⁶⁷.

En la exposición de motivos al proyecto de Acto Legislativo número 005 de 2017 Cámara⁶⁸, se expone que se hace necesario *“facilitar los medios y mecanismos idóneos y expeditos, que permitan ampliar el espectro democrático a nuevas fuerzas políticas nacientes, las cuales necesariamente deberán contar con las suficientes garantías para el ejercicio adecuado de la oposición, y de constituirse como verdaderos partidos políticos, así mismo, se hace necesario realizar un fortalecimiento de las garantías de participación política”*.

Ello está en correspondencia con el punto 3 del Acuerdo Final sobre “fin del conflicto”, al estipular:

“El Gobierno nacional, en cumplimiento y en los términos de lo acordado en el punto 2 “Participación política: Apertura democrática para construir la paz”, reafirma su compromiso con la implementación de medidas que conduzcan a una plena participación política y ciudadana de todos los sectores políticos y sociales, incluyendo medidas para garantizar la movilización y participación ciudadana en los asuntos de interés público, así como para facilitar la constitución de nuevos partidos y movimientos políticos con las debidas garantías de participación, en condiciones de seguridad. (...)

Adicionalmente, el Gobierno nacional y las FARC-EP expresan su compromiso de contribuir al surgimiento de una nueva cultura que proscriba la utilización de las armas en el ejercicio de la política y de trabajar conjuntamente por lograr un consenso nacional en el que todos los sectores políticos, económicos y sociales, nos comprometamos con un ejercicio de la política en el que primen los valores de la democracia, el libre juego de las ideas y el debate civilizado; en el que no haya espacio para la intolerancia y la persecución por razones políticas. Dicho compromiso hace parte de las garantías de no repetición de los hechos que contribuyeron al enfrentamiento armado entre los colombianos por razones políticas.”

En la exposición de motivos reseñada se observó la necesidad de *“presentar ante el Congreso los cambios constitucionales y legales que se requieren con el fin de introducir en el ordenamiento jurídico colombiano, aquellos acuerdos y dotarlos de la firmeza jurídica que brinda la Constitución y la ley”*, precisando que atendiendo el Acuerdo Final para la paz, *“el proyecto de acto legislativo recoge y lleva a consideración del Honorable Congreso de la República, el contenido de los*

⁶⁷ Punto 2 del Acuerdo Final para la paz.

⁶⁸ Gaceta del Congreso 37 de 2 de febrero de 2017, p. 37.

acuerdos para que estos en virtud del procedimiento legislativo especial para la paz, se dé trámite y se efectúe la reforma constitucional que se requiere”⁶⁹.

Lo anterior supone para la Corte que la finalidad del Acto Legislativo 03 de 2017 está en facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera, lo cual se cumple al regular parcialmente el componente de la reincorporación política bajo los presupuestos pactados, siendo factible desprender la existencia de una conexidad teleológica entre el acto en revisión y los contenidos del Acuerdo Final.

3. Criterio temporal⁷⁰. La Corte observa que el proyecto de acto legislativo 05 de 2017 Cámara, fue radicado por el Gobierno nacional ante el Congreso de la República el 1° de febrero de 2017, cumpliendo su último trámite ante la Plenaria del Senado, al aprobarse el informe de la comisión accidental de conciliación, el 10 de mayo de 2017, con la posterior promulgación y publicación en el Diario Oficial 50.242 de 23 de mayo de 2017.

Teniendo en cuenta que el procedimiento legislativo especial para la paz entró en vigencia desde el 1° de diciembre de 2016 hasta por un término inicial de 6 meses, es decir, hasta el 01 de junio de 2017, el trámite vía *fast track* del acto legislativo bajo examen se cumplió en su totalidad dentro del límite temporal de vigencia de dicho procedimiento.

4. Criterio de habilitación competencial⁷¹. Como se manifestó, el proyecto de acto legislativo que se convertiría en el 03 de 2017, fue radicado por el Gobierno nacional a través del Ministro del Interior, Juan Fernando Cristo Bustos, ante el Congreso de la República el 1 de febrero de 2017. La iniciativa exclusivamente gubernamental habilitó la competencia del Congreso de la República para dar curso al trámite y expedición del acto en cuestión, bajo el procedimiento legislativo especial para la paz.

Concluye la Corte que el acto normativo sujeto a revisión satisface los criterios de conexidad y competencia establecidos por la preceptiva y jurisprudencia constitucional.

E. BREVE CONTEXTO

En una sociedad conmovida por decenios de conflicto armado la *acción política* toma fuerza y permite dar inicio a una confrontación civilizada, al encuentro entre dos interpretaciones en un mismo escenario, en el cual los argumentos y no las armas llevan al veredicto final sobre el sentido de la justicia, de lo social y del

⁶⁹ *Ibidem*, pp. 3 y 5.

⁷⁰ 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).

⁷¹ El Congreso de la República estará habilitado para tramitar, mediante el procedimiento legislativo especial para la paz, las reformas constitucionales que sean de iniciativa exclusiva del Gobierno nacional (lit. a) art. 1).

papel de las instituciones. De ahí que la democracia constituye un método para proteger las diferencias y un mecanismo para dirimir los conflictos entre los individuos, pensada dentro del pluralismo⁷².

Un conflicto armado interno como el padecido en Colombia por seis décadas - uno de los más largos de la historia y el más antiguo de América-, no puede ser estudiado sin atender las *condiciones históricas* de orden social, político, económico, cultural e ideológico, por lo que el análisis constitucional no puede reducirse a un ejercicio conceptual, ahistórico y no diferenciado.

La Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas⁷³, ha producido insumos fundamentales para la comprensión de la complejidad del conflicto en la búsqueda del esclarecimiento de la verdad, evidenciando una pluralidad de visiones. La diversidad de opiniones se presenta en el manejo de los tiempos (largo o mediano) que los ensayistas consideraron indispensables para hallar las claves explicativas del conflicto armado⁷⁴. Algunos afirman que ha sido un conflicto con raíces políticas al involucrar proyectos de sociedad que los actores percibieron antagónicos, aunque otros introdujeron un matiz por acudirse a recursos como el tráfico de drogas ilícitas. Como principales condiciones que contribuyen a la persistencia del conflicto propuestos por diversos ensayistas pueden destacarse: i) inequidad, derechos de propiedad y cuestión agraria; ii) sistema político clientelista/localista; iii) precariedad institucional; iv) armas y urnas; v) círculo vicioso de la violencia; vi) patrones de violencia contra los civiles; vii) narcotráfico y economía de guerra; y viii) provisión privada de la coerción y seguridad y fenómeno paramilitar⁷⁵.

El *artículo transitorio 12 de la Constitución de 1991* buscó que los grupos guerrilleros vinculados a un proceso de paz y comprometidos con la dejación de armas pudieran tener representación en el Congreso de la República, generando garantías de participación política. Por ello se consagraron facultades al Gobierno para la conformación de circunscripciones especiales de paz o que se designara un número plural de congresistas en cada cámara. En efecto, tal disposición transitoria estableció:

“Con el fin de facilitar la reincorporación a la vida civil de los grupos guerrilleros que se encuentren vinculados decididamente a un proceso de paz bajo la dirección del Gobierno, éste podrá establecer, por una sola vez, circunscripciones especiales de paz para las elecciones a corporaciones públicas que tendrán lugar el 27 de octubre de 1991, o nombrar directamente por una sola vez, un número plural de Congresistas en cada Cámara en representación de los mencionados grupos en proceso de paz y desmovilizados. El número será establecido por el Gobierno Nacional, según valoración que haga de las circunstancias y del avance del proceso. Los nombres de los

⁷² Movimientos sociales y subjetivaciones políticas. Anders Fjeld, Laura Quintana y Étienne Tassin (compiladores). Universidad de los Andes. 2016.

⁷³ Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia. Ediciones desde abajo. 2015.

⁷⁴ P. 30.

⁷⁵ Pp. 67-82.

Senadores y Representantes a que se refiere este artículo serán convenidos entre el Gobierno y los grupos guerrilleros y su designación corresponderá al Presidente de la República. Para los efectos previstos en este artículo, el Gobierno podrá no tener en cuenta determinadas inhabilidades y requisitos necesarios para ser congresista”.

Por su parte, el artículo transitorio 30 de la Carta autorizó “*al Gobierno Nacional para conceder indultos o amnistías por delitos políticos y conexos, cometidos con anterioridad a la promulgación del presente Acto Constituyente, a miembros de grupos guerrilleros que se reincorporen a la vida civil en los términos de la política de reconciliación. Para tal efecto el Gobierno Nacional expedirá las reglamentaciones correspondientes. Este beneficio no podrá extenderse a delitos atroces ni a homicidios cometidos fuera de combate o aprovechándose del estado de indefensión de la víctima*”. Con fundamento en ello, mediante el Decreto 1943 de 1991, el Gobierno nacional dictó medidas de indulto y amnistía amparando el acuerdo de paz firmado entre el Gobierno y los Comandos Ernesto Rojas, el 20 de marzo de 1992⁷⁶.

Lo manifestado pone en evidencia que el proceso constituyente se adelantó en un contexto de conflicto armado y de acuerdos de paz surtidos con distintos grupos alzados en armas, el cual se constituyó en un escenario democrático, participativo y pluralista que acogió en su seno a representantes de los grupos desmovilizados, bajo el entendimiento que los excombatientes cambiaron armas por espacios de deliberación pública, bajo la previa dejación de las armas. De ahí que este Tribunal haya sostenido que “*la Constitución Política de 1991 fue el resultado de un proceso político surgido de la voluntad del pueblo para poner fin a la violencia que se extendía desde tiempo atrás en el territorio nacional, como consecuencia del conflicto armado interno. Así, el Texto Superior se erigió en su momento como un auténtico tratado de paz, en el cual quedó plasmada, desde múltiples perspectivas, la voluntad del constituyente primario de pacificar al país y brindar todas las herramientas necesarias para garantizar a los pobladores la vigencia de sus derechos fundamentales*”⁷⁷.

F. EJES DEFINITORIOS DE LA CONSTITUCIÓN SOBRE REINCORPORACIÓN POLÍTICA DE GRUPOS ALZADOS EN ARMAS

La Constitución Política establece que son fines esenciales del Estado -valores constitucionales-, asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia pacífica, la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo, que garantice un orden político, económico y social justo⁷⁸. Así mismo, la Carta instituye principios fundamentales partiendo de reconocer que Colombia es un Estado social de derecho, democrático, participativo, pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, el trabajo, la solidaridad y la prevalencia del interés general.

⁷⁶ Cfr. sentencia C-579 de 2013.

⁷⁷ Sentencia C-408 de 2017.

⁷⁸ Preámbulo y artículo 2º inc. primero.

A partir de estos derroteros constitucionales y el precedente constitucional *-thema decidendum-* sobre el juicio de sustitución, la Corte ha ido identificando algunos ejes fundacionales de la Constitución al momento de resolver asuntos propios del control abstracto, a saber: (i) el sistema político democrático, participativo y pluralista (C-1040 de 2005)⁷⁹, para en la sentencia C-577 de 2014⁸⁰ *derivar* el marco democrático participativo y la participación política⁸¹; y (ii) el Estado social y democrático de derecho define nuestro diseño constitucional (C-551 de 2003)⁸², para en la sentencia C-579 de 2013⁸³ *desprender* el compromiso del Estado social de derecho de respetar, proteger y garantizar los derechos de la sociedad y de las víctimas⁸⁴.

Para efectos del asunto que ocupa la atención de la Sala, como es la reincorporación política de un grupo alzado en armas a la lucha política no violenta, se abordarán los mencionados elementos definitorios de la Constitución, que se concluirá haciendo referencia a la paz como factor determinante y transversal de la Constitución.

a) La participación política. La Constitución establece que la soberanía reside exclusivamente en el pueblo del cual emana el poder público, quien la ejerce de manera directa o por medio de sus representantes (art. 3 superior). También la Carta prevé que Colombia es un Estado democrático (art. 1 superior), lo cual halla correspondencia con el preámbulo al prescribir un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo.

Particularmente, el artículo 2 de la Carta instituye como fin esencial del Estado el *“facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”*, lo cual guarda armonía con el artículo 40, *ejusdem*, al establecer el derecho que tiene todo ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, como elegir y ser elegido (num. 1); constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos y difundir sus ideas y programas (num. 3); acceder al desempeño de funciones y cargos públicos (num. 7). Adicionalmente, el título IV sobre participación democrática y partidos políticos, alude a las formas de participación democrática (cap. 1), a los partidos y movimientos políticos (cap. 2) y al estatuto de la oposición (cap. 3).

⁷⁹ Examinó la constitucionalidad del Acto Legislativo 02 de 2004, que reforma algunos artículos de la Constitución.

⁸⁰ Examinó artículos 1° (parcial) y 3° del Acto Legislativo 01 de 2012, *“por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del artículo 22 de la Constitución y se dictan otras disposiciones”*.

⁸¹ Cfr. sentencia C-408 de 2017.

⁸² Revisó la constitucionalidad de la Ley 769 de 2003, que convocó a un referendo y a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional.

⁸³ Examinó la constitucionalidad del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2012, *“por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del artículo 22 de la Constitución y se dictan otras disposiciones”*.

⁸⁴ La Corte en la sentencia C-141 de 2010 señaló que la igualdad es un pilar estructural *desprendiendo* la igualdad electoral para acceder al cargo de Presidente de la República y en las sentencias C-588 de 2009 y C-249 de 2012 la igualdad de oportunidades para acceder, permanecer y ascender a cargos públicos.

En el contexto internacional, el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos refiere a los derechos políticos en los siguientes términos: *“Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegido en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de los electores; y c) de tener acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas de su país”*.

Otros instrumentos internacionales consagran la participación política, como: la Carta Democrática Interamericana (arts. 2, 3 y 6); la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (art. XX); la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 21); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 25); la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (art. 5.c); la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (art. 42); la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (art. 7); la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer (arts. I, II y III); la Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (art. 6); la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas (arts. 2 y 3); el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales (art. 6); la Proclamación de Teherán - Conferencia Internacional de Derechos Humanos de Teherán, 1968 (párr. 5); la Declaración y Programa de Acción de Viena - la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, 1993 (I.8, I.18, I.20, II.B.2.27); el Protocolo 1 al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (art. 3); y la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos *“Carta de Banjul”* (art. 13) de la CIDH.

Esta Corporación ha definido los *derechos políticos* como instrumentos ciudadanos para incidir en la estructura y el proceso político facilitando la consolidación de una democracia participativa. De esta manera, el ciudadano tiene derecho no solo a conformar el poder (democracia representativa), sino también a ejercerlo y controlarlo, esto es, está llamado a hacer parte de la toma de decisiones en asuntos públicos (democracia participativa), indispensable para la efectividad de la democracia constitucional⁸⁵.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que los derechos políticos *“propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político y pueden incluir diversas actividades que las personas realizan individualmente u organizadas a fin de intervenir en la designación de sus gobernantes o directores de asuntos públicos”*, además de incidir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa mediante

⁸⁵ Sentencias T-358 de 2002 y T-066 de 2015.

referendos, plebiscitos, consultas o por medio de representantes libremente elegidos⁸⁶.

Acerca del carácter fundamental⁸⁷ la Corte Interamericana en el caso López Mendoza contra Venezuela sostuvo que el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin y medio para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención Americana, por lo que sus titulares además del poder de disposición deben contar con “oportunidades” reales para ejercerlos⁸⁸. Finalmente, en el caso Yatama contra Nicaragua la Corte Interamericana sostuvo que “*La previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituyen, per se, una restricción indebida a los derechos políticos. Esos derechos no son absolutos y pueden estar sujetos a limitaciones. Su reglamentación debe observar los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática*”⁸⁹.

De otra parte, la jurisprudencia constitucional ha reconocido como aspectos estructurales e inescindibles del modelo constitucional (Estado social de derecho) acogido por el Constituyente de 1991, la soberanía popular y el sistema político democrático, participativo y pluralista (C-1040 de 2005, C-303 de 2010⁹⁰, C-490 de 2011⁹¹, C-010 de 2013⁹² y C-579 de 2013). Tales determinaciones han permitido a la Corte determinar como ejes definitorios de la Constitución el “*marco democrático participativo*” y la “*participación política*” (sentencias C-577 de 2014 y C-408 de 2017)⁹³.

Ahora bien, en materia de democracia participativa *pluralista* la Corte ha identificado dos etapas en las relaciones electores y elegidos. La primera, referida al *acto de elección* a través del ejercicio del sufragio, es decir, cuando los ciudadanos escogen y confieren legitimidad democrática a sus representantes. La segunda, se concreta en el derecho de la ciudadanía a *participar* en la conformación, ejercicio y control del poder político, para lo cual el ordenamiento constitucional dispone de diversos mecanismos para su efectividad. Bajo el modelo actual, el Estado democrático lleva implícita la protección de los derechos de las *minorías políticas*, elemento que encuentra sustento en el reconocimiento del pluralismo y en la necesidad de otorgar condiciones de igualdad, no solo como expresión de la no discriminación sino como la accesibilidad efectiva de aquellos que no están en condiciones de participar en los mismos términos que la mayoría⁹⁴.

⁸⁶ Casos Castañeda Gutman vs. México (sentencia 6 de agosto de 2008) y Yatama vs. Nicaragua (sentencia 23 de junio de 2005).

⁸⁷ Cfr. sentencia T-066 de 2015.

⁸⁸ Sentencia 1 de septiembre de 2011.

⁸⁹ Sentencia 23 de junio de 2005. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Párrafos 196 y 206.

⁹⁰ Examinó la constitucionalidad del párrafo transitorio 1 del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2009, que modifica y adiciona unos artículos de la Constitución.

⁹¹ Revisó la constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria sobre organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos.

⁹² Examinó la constitucionalidad del Acto Legislativo 05 de 2011, sistema general de regalías.

⁹³ La sentencia C-379 de 2016 estableció las condiciones que le otorgan el carácter definitorio a un principio fundamental, a saber: i) esencial, ii) transversal y iii) universal.

⁹⁴ Sentencia C-303 de 2010.

Principios que guardan relación con la *soberanía popular*, toda vez que “*en el Estado constitucional toda modalidad de poder político encuentra su sustento en la expresión de la voluntad popular que lo inviste de legitimidad. A su vez, esa voluntad se ejerce mediante la democracia participativa y pluralista, entendida desde un criterio normativo, esto es, en tanto procedimiento para encauzar la decisión de la mayoría en un marco respetuoso de la deliberación, los derechos de las minorías y el grado efectivo de incidencia de ese debate democrático en la determinación de las diversas esferas de la vida social y comunitaria*”⁹⁵.

En relación con el espacio para las minorías políticas como expresión y garantía del *pluralismo*, la sentencia C-141 de 2010 sostuvo que “*no se trata de desconocer el principio mayoritario que todavía es eje central de la democracia, sino de reconocer que, siendo imposible la unanimidad, la configuración de una mayoría implica la existencia de las minorías que en un debate electoral no logran hacer triunfar sus respectivas opciones. Esas minorías, lejos de ser acalladas en aras del predominio mayoritario, tienen derecho a ofrecer sus opiniones y programas como alternativas con posibilidad real de concitar la adhesión ciudadana para transformarse en mayoría, lo que exige la previsión de reglas que encaucen la dinámica del proceso político y, claro está, el acatamiento de esas reglas, sobre todo por aquellos que encarnan el ideal mayoritario*”.

Bajo esa lógica, el *principio democrático* es fundamental para dimensionar e interpretar el alcance de los derechos humanos, ya que “*no hay derechos políticos sin democracia y no hay democracia sin derechos políticos*”⁹⁶. La Corte ha reconocido la importancia de asegurar la eficacia de los derechos políticos, *v. gr.*, en asuntos de paz otorgando un componente de participación a exmiembros de grupos alzados en armas que se encuentran en tránsito a la legalidad, en el contexto de la justicia transicional que busca lograr un balance entre poner fin a las hostilidades y prevenir el regreso a la violencia y consolidar la paz a través de reformas estructurales y políticas incluyentes⁹⁷.

En la sentencia C-579 de 2013⁹⁸ la Corte identificó la *participación política* en el marco de una justicia transicional como un elemento esencial para el fortalecimiento de la democracia, destacando que la reconciliación busca superar las fuertes divisiones sociales no solo con el imperio de la ley, sino también con la recuperación de la confianza social, bajo niveles básicos de solidaridad y confianza que permita fortalecer una cultura política democrática hacia el futuro.⁹⁹

⁹⁵ *Ibíd.*

⁹⁶ Los derechos políticos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. *Political rights in the Inter-American System of Human Rights*. Alberto Ricardo Dalla Via. <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r30080.pdf>

⁹⁷ Sentencias C-579 de 2013 y C-577 de 2014.

⁹⁸ Estudió el artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2012, “*por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del artículo 22 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones*”.

⁹⁹ Cfr. sentencia C-408 de 2017.

Luego en la sentencia C-577 de 2014¹⁰⁰ este Tribunal hizo especial énfasis en la participación política de quienes dejan las armas para incorporarse a la vida civil en el marco de una justicia transicional, destacando *“la participación política como contenido normativo definitorio de la Constitución de 1991”*, toda vez que *“resulta esencial en la definición del Estado colombiano, especialmente en lo relativo a su carácter democrático. En efecto, si la democracia garantiza que las decisiones más importantes dentro del Estado se tomen por parte del cuerpo de ciudadanos, la participación profundiza y desarrolla el principio democrático a través de la especificación de aquellos mecanismos o aquellas vías por las cuales los ciudadanos podrán hacerse partícipes del proceso decisorio. La participación, desde esta perspectiva, será el elemento definitorio de la Constitución que permitirá la realización material/sustancial de la democracia –también principio fundante del ordenamiento constitucional del Estado colombiano, de acuerdo con el artículo 1° de la Constitución–”*.

Recientemente, en la sentencia C-408 de 2017 la Corte examinó la Ley 1830 de 2017¹⁰¹, que dispuso la participación de algunos voceros y voceras en cada una de las cámaras del Congreso de la República por parte de la agrupación política que conformen las FARC-EP en el tránsito a la vida política legal. En dicha decisión se reiteró que la *participación política* es elemento definitorio del ordenamiento constitucional, conformado por los mandatos superiores y los instrumentos internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad. Además, se precisó lo siguiente:

“La Corte evidencia que la previsión de mecanismos para la participación de los ciudadanos en los procesos de justicia transicional no es solo válido, sino recomendable en términos de legitimidad y soporte democrático a las decisiones, entre ellas las de carácter normativo, que se adopten en el marco de la implementación de acuerdos para la superación del conflicto armado. Esta participación, como lo demuestran varias experiencias comparadas en procesos de paz, suele prever la inclusión de excombatientes que han abandonado la actividad armada y se han ajustado a las reglas propias de la democracia.

De acuerdo con esta perspectiva, contar con instrumentos ampliados de deliberación dentro del proceso de implementación normativa de lo acordado, que incluyan a representantes de grupos políticos dirigidos a la reincorporación de los excombatientes, redundan en la estabilidad de la transición y en la posibilidad que las instancias de decisión política y jurídica cuenten con medios para auscultar diversos puntos de vista y, por lo mismo, lleguen a previsiones normativas antecedidas de la información plural y suficiente que innegablemente ameritan”.

En suma, la Corte ha identificado el marco democrático participativo y la participación política como ejes definitorios de la Constitución y ha reconocido

¹⁰⁰ Estudió la constitucionalidad del artículo 1° (parcial) y el artículo 3° del Acto Legislativo 01 de 2012, *“por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del artículo 22 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”*.

¹⁰¹ *“Por medio de la cual adiciona un artículo transitorio a la Ley 5ª de 1992”*.

que en el contexto de justicia transicional la Carta Política faculta a los exintegrantes de grupos alzados en armas desmovilizados a intervenir en política sin más limitantes que las que establezca el legislador con sujeción a la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos y humanitarios.

b) El compromiso del Estado social y democrático de derecho de respetar, proteger y garantizar los derechos de la sociedad y de las víctimas. En la sentencia C-551 de 2003 la Corte al ejemplificar lo que constituiría una sustitución de la Carta Política identificó la cláusula de Estado social de derecho como un eje definitorio de la Constitución,¹⁰² posteriormente reiterada en las sentencias C-288 de 2012 y C-010 de 2013.

Esta Corporación ha enfatizado que el modelo de Estado social de derecho no es un mero enunciado retórico sino una declaración que irradia el ordenamiento jurídico y, en tal virtud, obliga a una interpretación sistemática y teleológica de la Constitución, con el propósito de promover y proteger de manera efectiva los derechos de las personas, especialmente de aquellas menos favorecidas o en circunstancias de marginalidad o debilidad manifiesta, v.g. las víctimas del conflicto armado interno¹⁰³.

En este contexto, un Estado asegura la efectividad de los derechos humanos cuando: (i) los *respetar* absteniéndose de interferir en su ejercicio o de adoptar medidas discriminatorias que lo condicionen; (ii) los *proteger* cuando evita intromisiones de terceros; y (iii) los *garantizar* a través de autoridades públicas e instituciones organizadas para asegurar su ejercicio, adoptando medidas razonables y procedimientos que permitan investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones a los DDHH e infracciones al DIH¹⁰⁴.

La obligación de respetar, proteger y garantizar los derechos de la sociedad y, en particular, de las víctimas, se encuentra consagrado en diversos instrumentos internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad¹⁰⁵, como: (i) la Declaración Universal de los Derechos Humanos (preámbulo y art. 28); (ii) el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 2.1); y (iii) la Convención Americana sobre Derechos Humanos (arts. 1.1., 8.1. y 25). De igual manera, en los convenios de Ginebra (1949) y sus protocolos facultativos.

¹⁰² En la sentencia C-551 de 2003 se afirmó que: “[e]l poder de reforma, por ser un poder constituido, tiene límites materiales, pues la facultad de reformar la Constitución no contiene la posibilidad de derogarla, subvertirla o sustituirla en su integridad. (...). Por ejemplo, no podría utilizarse el poder de reforma para sustituir el Estado social y democrático de derecho con forma republicana (CP art. 1º) por un Estado totalitario, por una dictadura o por una monarquía, pues ello implicaría que la Constitución de 1991 fue remplazada por otra diferente, aunque formalmente se haya recurrido al poder de reforma.”

¹⁰³ Cfr. sentencias C-579 de 2013, C-288 de 2012, C-776 de 2003, T-1064 de 2001, SU.747 de 1998, T-566 de 1995 y T-406 de 1992.

¹⁰⁴ *Ibidem*.

¹⁰⁵ Constitución, artículo 93.

Ello permitió a la Corte en la sentencia C-579 de 2013¹⁰⁶, reiterada en la C-577 de 2014¹⁰⁷, determinar como elemento estructural de la Constitución “*el compromiso del Estado social y democrático de derecho de respetar, proteger y garantizar los derechos de la sociedad y las víctimas*” (preámbulo, arts. 1º, 2º y 50, título II, arts. 86-88, 241, 93-94 y 215, entre otros), a partir del cual se deriva la obligación de investigar, juzgar y en su caso sancionar las graves violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario.

Entonces, existe el deber de realizar todos los esfuerzos posibles para cumplir dicha obligación, cuya investigación atiende parámetros de seriedad, imparcialidad y efectividad, tramitada en un plazo razonable con la participación de las víctimas, cuya pena debe ser proporcional y efectiva. Pilar fundamental a partir del cual se derivan las obligaciones de: a) prevenir su vulneración -no repetición-; b) crear mecanismos idóneos y eficaces para la protección de los derechos en casos de amenaza o vulneración -tutela efectiva-; c) reparar las violaciones y esclarecer los hechos -reparación y verdad-; d) investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones a los DDHH y al DIH -justicia-¹⁰⁸.

En suma, el modelo de Estado social y democrático de derecho adoptado por el constituyente, compromete a las autoridades públicas para que a través de sus instituciones respeten, protejan y garanticen los derechos humanos, especialmente los de las víctimas del conflicto armado interno, en lo que atañe a investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones a los DDHH y al DIH.

c) La paz como elemento determinante y transversal de la Carta Fundamental. La doctrina¹⁰⁹ ha distinguido tres tipos de paz: “1ª) *la de potencia, que se funda en la hegemonía o en el dominio; 2ª) la de impotencia, que se basa en el ‘equilibrio del terror’, y 3ª) la de satisfacción, cifrada en la confianza recíproca y en la mutua cooperación*¹¹⁰. Como es evidente, tan sólo en este último significado la paz reviste un contenido axiológico y es precisamente en esta acepción en la que se funda la doctrina pacifista. Como acertadamente se ha indicado: ‘por pacifismo se entiende toda teoría (y el movimiento correspondiente) que considera una paz duradera (...), como bien altamente deseable, tanto, que todo esfuerzo por conseguirla se considera digno de ser llevado a cabo’¹¹¹”. Destaca la Sala.

En la pretensión de alcanzar la paz de satisfacción, la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 en una muestra de pacifismo, reconciliación y reincorporación acogió a excombatientes de grupos alzados en armas como sus miembros, quienes junto con los demás asambleístas reconocieron la paz al

¹⁰⁶ Examinó el artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2012, “por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del artículo 22 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”.

¹⁰⁷ Estudio los artículos 1º (parcial) y 3º del Acto Legislativo 01 de 2012, “por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del artículo 22 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”.

¹⁰⁸ Sentencia C-579 de 2013.

¹⁰⁹ Antonio E. Pérez Luño, *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*, pp. 506 y 507. Quinta Edición. 1995, Editorial Tecnos S.A. Madrid.

¹¹⁰ R. Aron, *Paix et guerre entre les nations*, Calmann-Lévy, Paris, 1962, pp. 159 ss.

¹¹¹ N. Bobbio, *El problema de la guerra y las vías de la paz*, Barcelona, 1982, p. 178.

plasmarla dentro del texto de la Constitución como un valor, derecho y deber (preámbulo, artículos 2, 22 y 95 superiores). No solo se encuentra consagrada en el texto superior sino en muchos tratados internacionales sobre derechos humanos que conforman el bloque de constitucionalidad (art. 93 superior).

En ese orden, la paz fue establecida en el preámbulo y articulado de la Carta de las Naciones Unidas (1945), en la Carta de la Organización de Estados Americanos (1948), en la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), en el preámbulo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el preámbulo y articulado del Pacto Internacional de Derechos Económicos, sociales y culturales (1966), en el articulado del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1988), entre otros.

Como objetivo común de la humanidad, la Corte determinó que la Carta de 1991 se cataloga como una “*Constitución para la paz*”, al tener un triple carácter, a saber: i) valor de la sociedad, fundamento del Estado y de los derechos humanos (preámbulo Constitución); ii) fin esencial que irradia el ordenamiento jurídico y principio que dirige la acción del Estado (art. 2 superior); y iii) un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento (arts. 22 y 95 superiores), que dirige la acción de los particulares y las autoridades. De ahí que se hubiere sostenido que los ciudadanos y las autoridades deben adelantar medidas eficaces no sólo para prevenir sino también para eliminar los actos de quebrantamiento de la paz¹¹².

También esta Corporación recabó que la finalidad del Estado constitucional es “*la consecución de la paz y la convivencia a través del orden jurídico y la protección de los derechos fundamentales de las ciudadanas y ciudadanos (...) Así, es claro que la apuesta del derecho, y en particular el derecho constitucional, es suplir el conflicto basado en la vía violenta, por mecanismos pacíficos e institucionales de resolución de las controversias*”¹¹³.

Deber social de propender al logro y mantenimiento de la paz que radica en la Rama Ejecutiva como principal responsable de adelantar los trámites indispensables para garantizar la seguridad de los habitantes del territorio nacional. El numeral 4 del artículo 189 de la Constitución, atribuye al Presidente de la República conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado. Entonces puede adoptar diferentes tipos de medidas que oscilan entre las soluciones pacíficas de conflictos y la utilización de acciones como la fuerza, además de la declaratoria de conmoción interior o de guerra exterior (arts. 212 y 213 superiores). Sin embargo, ha dicho este Tribunal¹¹⁴ que:

“Los instrumentos pacíficos para la solución de conflictos se acomodan mejor a la filosofía humanista y al amplio despliegue normativo en torno a la paz que la

¹¹² Sentencia C-048 de 2001. Examinó el artículo 8 (parcial) de la Ley 418 de 1997, que consagra instrumentos para la búsqueda de la convivencia y la eficacia de la justicia.

¹¹³ Sentencia C-379 de 2016. Revisó la constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria No. 94/15 Senado – 156/15 Cámara “*por la cual se regula el plebiscito para la refrendación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.*”

¹¹⁴ Sentencia C-048 de 2001.

Constitución propugna. De ahí pues que, las partes en controversia, particularmente en aquellos conflictos cuya continuación pone en peligro el mantenimiento de la convivencia pacífica y la seguridad nacional, deben esforzarse por encontrar soluciones pacíficas que vean al individuo como fin último del Estado. Al respecto, esta Corporación ya había dicho que el derecho a la paz implica para cada miembro de la comunidad, entre otros derechos, el de vivir en una sociedad que excluya la violencia como medio de solución de conflictos, el de impedir o denunciar la ejecución de hechos violatorios de los derechos humanos y el de estar protegido contra todo acto de arbitrariedad, violencia o terrorismo¹¹⁵. Y, en otro pronunciamiento la Corte señaló que ‘el derecho y el deber a la paz obligan al juez constitucional a expulsar las leyes que estimulen la violencia y que alejen las posibilidades de convertir los conflictos armados en conflictos políticos¹¹⁶’.

El derecho internacional público concibe la negociación como un método no jurisdiccional de solución pacífica de las controversias, por medio de la cual se confía el arreglo principalmente a las partes en conflicto¹¹⁷. Por lo tanto, la buena fe y la confianza de los negociadores se constituyen en aspectos decisivos para la consecución de la paz, al partir del consentimiento y compromiso mutuos¹¹⁸. Ello no es óbice, como lo sostuvo este Tribunal¹¹⁹, para que el cumplimiento de los fines de las medidas de transición hacia la paz pase por la acción *concurrente* y *coordinada* de los diferentes poderes públicos, así como por la sociedad civil.

Al igual la Corte ha referido a “la paz” como un “objetivo de primer orden” dentro del modelo de organización política acogido por la Constitución, reconociéndole un triple carácter como derecho, deber y valor fundante de dicho modelo¹²⁰. Como mandato de optimización esta Corporación ha resaltado la necesidad de garantizar el goce efectivo de la paz. El contexto de la justicia transicional y la finalidad del Estado de alcanzar la paz han sido considerados como pautas relevantes “para precisar los contornos de los elementos que definen la identidad de la Constitución”¹²¹. Ha sostenido que la paz “no solo informa el ordenamiento interno, sino que aparece como un eje transversal en múltiples instrumentos de derecho internacional de los derechos humanos que, en Colombia hacen parte del bloque de constitucionalidad y sitúan la paz como un anhelo mundial y como valor fundante, junto con la justicia, la libertad y la dignidad humana”¹²².

Recientemente en la sentencia C-630 de 2017¹²³ la Corte hizo explícito que la paz es un elemento fundamental de la Carta Política, lo cual encuentra justificación en:

¹¹⁵ Sentencia T-102 de 1993.

¹¹⁶ Sentencia C-456 de 1997.

¹¹⁷ Sentencia C-048 de 2001.

¹¹⁸ Mejorar el respeto del derecho internacional humanitario en los conflictos armados no internacionales. Michelle Mack (2008). Págs. 18-19.

¹¹⁹ Sentencia C-379 de 2016.

¹²⁰ Sentencia C-379 de 2016.

¹²¹ Sentencia C-699 de 2016.

¹²² Sentencia C-408 de 2017.

¹²³ Declaró la exequibilidad del Acto Legislativo 02 de 2017 sobre estabilidad y seguridad jurídica del Acuerdo Final para la paz, en los términos de dicha sentencia.

(a) los motivos que impulsaron la adopción de la Constitución, (b) la condición de presupuesto para el ejercicio de los derechos, (c) la consagración como valor, derecho y deber constitucional, además de fin esencial del Estado. La paz, afirmó la Corte, constituye un reconocimiento de la condición ética del ser humano conforme a la cual una sociedad solo puede subsistir si sus miembros se obligan entre sí a respetar los derechos humanos.

En este sentido, la jurisprudencia constitucional ha determinado que *“el conflicto armado limita en grado sumo las posibilidades materiales de goce de los derechos, en especial los de las víctimas del mismo, por lo que no puede llegarse a un estándar aceptable de ejercicio democrático de dichos derechos y, de una manera más general, de la vigencia misma del Estado constitucional, sin que se supere la confrontación que afecta el mencionado núcleo mínimo del derecho a la paz”*¹²⁴.

Ello permite colegir, sin ambages, que la paz es un eje determinante y transversal de la Constitución, así como objeto de ponderación frente a los demás elementos definitorios de la Constitución.

G. EL SISTEMA ELECTORAL Y LA IGUALDAD

La literatura jurídica sobre procesos electorales expone cómo el método a través del cual los miembros de una sociedad deciden quienes adoptan las decisiones a nombre de todos, constituye una fórmula para solucionar conflictos entre opositores que aspiran a la conducción política del Estado. De ahí que las elecciones constituyen un componente esencial de la democracia –democracia electoral-, la cual debe estar basada en elecciones libres, justas y competitivas que involucran otros atributos como el que sean periódicas, transparentes e inclusivas como factores indispensables de una democracia participativa pluralista¹²⁵.

El Constituyente de 1991 recogió la materia electoral en distintas disposiciones, al establecer que la soberanía reside exclusivamente en el pueblo del cual emana el poder público, pudiendo ejercerla de manera directa o por medio de sus representantes (art. 3º); todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, pudiendo elegir y ser elegido,

¹²⁴ Sentencia C-379 de 2016.

¹²⁵ Cfr. Las urnas contaminadas. Elecciones, fraude y manipulación en la democracia colombiana 1990-2015. Javier Duque Daza. La Carreta Editores E.U. 2017. En este texto se recoge por el autor: *“Definiciones como la de Samuel Huntington, quien considera que un régimen es democrático cuando ‘sus líderes colectivos más poderosos son elegidos por elecciones periódicas honestas y justas en las que los candidatos compiten libremente por sus votos’, o la de Norberto Bobbio, para quien la democracia consiste en un conjunto de reglas que establecen quien está autorizado a tomar las decisiones; mediante qué procedimientos y bajo qué condiciones; (...); aquellos que están llamados a decidir o a elegir cuentan con alternativas reales y están en condiciones de seleccionar entre una u otra; se garantizan los derechos de libertad de opinión, de expresión de la propia opinión, de reunión, de asociación; o, la más ampliamente aceptada definición de poliarquía de Robert Dahl (...) (este politólogo consideraba como criterios esenciales (...): el derecho a ser elegido, el derecho de los líderes políticos a competir para conseguir apoyos y votos; la presencia de elecciones libres y justas; (...). Lo anterior remite al concepto de democracia electoral, considerada como un régimen basado en elecciones libres, justas y competitivas, como la define Peter Smith o (...) como la concibe Gerardo Munck como ‘la forma de gobierno caracterizada por el rol de las elecciones ‘las elecciones son el único camino a los cargos públicos’ y la calidad de las elecciones sin violencia o fraude en las que existe el derecho al voto sin exclusiones y el derecho a ser candidato sin proscripciones”*

tomar parte en elecciones y otras formas de participación democrática, constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas, formar parte de ellos y difundir sus ideas y programas (art. 40); formas de participación democrática (arts. 103-106), partidos y movimientos políticos (arts. 107-111) y estatuto de la oposición (art. 112); conformación de la organización electoral (art. 120); quienes no podrán ser inscritos como candidatos a cargos de elección popular, ni designados como servidores públicos (art. 122); sufragio y elecciones (arts. 258-263), autoridades electorales (art. 264-266), entre otras.

La Corte ha manifestado que la democracia constitucional contemporánea amplió las modalidades de participación democrática al ir más allá de la elección representativa, además de superar la concepción individualista al reconocer el pluralismo político que incorpora diferentes tendencias ideológicas. Así el actual modelo distingue dos etapas: *“La primera, concentrada en el acto de elección, en el cual a través del ejercicio del sufragio, los ciudadanos escogen y, en consecuencia, confieren legitimidad democrática a sus representantes, invistiéndolos con el poder político que reside en el Pueblo. Sin embargo, aquí no se agota el espacio de participación del elector, puesto que (...) todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político”*¹²⁶.

Los partidos, movimientos y agrupaciones significativas de ciudadanos son modalidades constitucionalmente reconocidas de representación democrática, cuyo papel reviste un carácter complejo, toda vez que *“de un lado, tienen una función instrumental, esto es, expresan los intereses y exigencias de inserción en la agenda pública de determinados grupos sociales, faceta que los inserta decididamente en el ámbito de la representación política. De otro lado, (...) cumplen el papel de canalizar la voluntad pública, de forma que inciden inclusive en el contenido concreto de la pluralidad de intenciones, usualmente contradictorias y yuxtapuestas, de los ciudadanos”*¹²⁷.

Funciones que exigen la fortaleza representativa de las organizaciones políticas, entendida como la capacidad de traducir las demandas sociales y las preferencias de los electores en *“planes de acción política que tengan la virtualidad de convertirse en componentes de la agenda pública, una vez la agrupación acceda a los cargos y corporaciones representativas”*. Exige, a juicio de la Corte, *“distintas cualidades de los partidos y movimientos políticos, referidos a (i) la permanente identidad entre los intereses y preferencias del electorado y los programas y lineamientos ideológicos de la agrupación correspondiente; y (ii) la existencia de una infraestructura institucional y de procedimientos democráticos que permita procesar tales demandas, a fin que integren los planes de acción política del partido o movimiento”*¹²⁸.

¹²⁶ Sentencia C-490 de 2011.

¹²⁷ Ibídem. Cfr. sentencia C-303 de 2010.

¹²⁸ Ibídem.

Ahora bien, el Congreso de la República está facultado para imponer límites a la competencia de las agrupaciones políticas, a condición que “(i) se trate de restricciones genéricas, que no incidan en la determinación concreta de su estructura y funciones; y (ii) estén unívocamente dirigidas a mantener la vigencia del sistema político democrático representativo”. Además, afirmó la Corte, el grado de regulación constitucional de los partidos y movimientos políticos se encuentra ligado a las condiciones históricas del régimen político, por lo que el margen de intervención resulta “dinámico” debiendo situarse los derechos políticos en los mínimos históricamente sostenibles en un momento dado¹²⁹.

Justamente los cambios en las prácticas políticas que tuvieron lugar con posterioridad a la expedición de la Carta Política, llevaron al Congreso de la República, en ejercicio de la función constituyente, a reformar las reglas constitucionales en diversas materias de organización y estructura de los partidos y movimientos políticos, ejemplos de los cuales son los actos legislativos 03 de 1993¹³⁰, 01 de 2003¹³¹, 01 de 2009¹³² y 02 de 2015¹³³.

De otra parte, este Tribunal ha identificado la igualdad como un pilar estructural de la Constitución. Las sentencias C-588 de 2009, C-490 de 2011, C-249 y C-296 de 2012, y C-220 de 2017 así lo han reconocido en asuntos que comprometen, entre otros, la igualdad de oportunidades. En materia de participación política la sentencia C-490 de 2011¹³⁴ expuso que el principio de la igualdad es uno de los aspectos estructurales del Estado constitucional, además de denotar que como rector de la organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos trae la obligación de promover la igualdad de oportunidades.

Por último, la Convención Americana sobre Derechos Humanos instituye que todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) participar en la dirección de asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos, b) votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores y c) tener acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país (art. 23).

H. EL JUICIO DE SUSTITUCIÓN DE LA CONSTITUCIÓN

Verificado el cumplimiento de los requisitos procedimentales y superado el juicio de conexidad del Acto Legislativo 03 de 2017, procede la Corte a efectuar el juicio de sustitución sobre cada una de las disposiciones que componen la enmienda a la Constitución, atendiendo la parte dogmática expuesta en acápite anteriores. Para ello, como se anunció en el apartado sobre la metodología de esta decisión, la Sala

¹²⁹ Ibídem. Cfr. C-089 de 1994.

¹³⁰ Por el cual se adicionan los artículos 134 y 261 de la Constitución Política.

¹³¹ Por el cual se adopta una reforma política constitucional y se dictan otras disposiciones.

¹³² Por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política.

¹³³ Por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones.

¹³⁴ Revisó la constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria sobre reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos.

seguirá el siguiente orden: en primer lugar, expondrá la dogmática general sobre la teoría de la sustitución (juicio ordinario), para luego aludir al aplicable en contextos de justicia transicional (juicio especial). A continuación, se ingresará al examen del articulado que se agrupará temáticamente según lo amerite.

a) El test de sustitución

1. En virtud del artículo 241.1 de la Constitución, la Corte conoce de las demandas de inconstitucionalidad que se formulen contra actos legislativos, únicamente por vicios en el proceso de formación. Así, este Tribunal desde sus inicios ha decidido tales acciones examinando que el procedimiento legislativo de reforma se ajuste a los parámetros constitucionales y a la Ley Orgánica del Congreso de la República.

No obstante, a partir de la sentencia C-551 de 2003¹³⁵ este Tribunal empezó a construir la *teoría de la sustitución*, haciendo énfasis en que la competencia es un presupuesto que hace parte del procedimiento que debe ser estudiado en el marco de las demandas contra actos legislativos. Asimismo, estableció que la facultad del legislador para introducir enmiendas a la Carta no es ilimitada, por el contrario, se encuentra sujeta a los rasgos que la identifican por lo que le está vedado aprobar reformas que la trasgredan. En consecuencia, si el Congreso modifica la Constitución reemplazando sus *elementos esenciales* actúa por fuera de su competencia, generando un vicio que invalida la enmienda constitucional. Así la Corte diferenció entre el poder constituyente en sentido estricto -primario u originario- y el poder de reforma -derivado o secundario-.

De acuerdo con la *“teoría del poder constituyente”*, la Carta Política le ha entregado al constituyente derivado el poder de modificación del texto superior *“no para subvertirlo, sino para permitirle su adaptación a nuevas circunstancias, asegurando, por esta vía, la permanencia del pacto creado por el constituyente originario y, por lo tanto, el mantenimiento de su identidad acordada en la etapa fundacional”*¹³⁶. Así entonces, el constituyente derivado carece de competencia para reemplazar, sustituir o destruir la Constitución, no pudiendo atribuirse funciones propias del poder originario.

En ese sentido, si bien la competencia otorgada para reformar la Carta autoriza la inserción de enmiendas trascendentales estas no pueden ser de tal *“trascendencia y magnitud”* que terminen por hacer de la Constitución *“algo totalmente diferente de lo plasmado en el documento superior por el constituyente originario”*¹³⁷, porque ello significaría que el poder de reforma se excedió en el ejercicio de su competencia generando un vicio de procedimiento.

Lo anterior no quiere decir que la Constitución contenga cláusulas pétreas o inmodificables, pero sí se ha entendido *“que existen unos límites implícitos al poder de reforma, que son justamente los ejes definitorios que confieren identidad*

¹³⁵ La Corte efectuó la revisión de la Ley 796 de 2003, *“por la cual se convoca un referendo y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional”*.

¹³⁶ Sentencia C-373 de 2016.

¹³⁷ Sentencia C-1200 de 2003.

a la Constitución de 1991”¹³⁸. Así, las prerrogativas materiales de reforma a la Carta no se extienden al punto de derogarla, subvertirla o sustituirla en su integralidad. En esta dirección, en la sentencia C-630 de 2017 se precisó que *“en ejercicio del poder de reforma, el titular de dicha competencia puede introducir modificaciones a la Carta, profundas, radicales e incluso sustantivas, sin que ello implique haber incurrido en sustitución”*¹³⁹.

Para la Corte no represente una sustitución de la Carta Política aspectos como: i) las reformulaciones parciales sin alterar el contenido esencial; ii) las excepciones específicas instituidas por el poder de reforma para armonizar valores e intereses en conflicto; y iii) las limitaciones o restricciones de aspectos definitorios de la Constitución que no son de tal magnitud que supongan la supresión, derogación o sustitución de una Constitución por otra¹⁴⁰. En consecuencia, la revisión que se efectúa a través del juicio de sustitución no consiste en un estudio material como resultado de examinar la compatibilidad de la enmienda con la Carta, sino que reside en determinar si el ejercicio del poder de reforma *“se excedió en sus competencias al suprimir o sustituir un eje esencial de la Carta Política”*¹⁴¹.

Para determinar lo anterior, esta Corporación ha diseñado una metodología de tipo inductivo denominada test de sustitución que le permite de forma clara identificar los eventos en que el constituyente derivado incurrió en un reemplazo de algún eje definitorio de la Constitución¹⁴².

2. Ahora bien, el juicio de sustitución comprende tres elementos: (i) una *“premisa mayor”* en la que se identifica uno o varios de *“los aspectos definitorios de la identidad de la Constitución que se supone han sido sustituidos por el acto reformativo”*¹⁴³; (ii) una *“premisa menor”* que expone quien ejerció el poder de enmienda y las características básicas de la reforma, es decir, *“su alcance jurídico, en relación con los elementos definitorios identificadores de la Constitución”*¹⁴⁴; y (iii) una *“premisa de síntesis o conclusión”* que consiste en cotejar si la premisa

¹³⁸ Sentencias C-332 de 2017, C-669 de 2016, C-373 de 2016, C-285 de 2016 y C-084 de 2016, entre otras.

¹³⁹ En la sentencia C-153 de 2007 se señaló: *“[l]a reforma proviene de una decisión del Congreso que puede contradecir normas constitucionales preexistentes. Incluso, puede llegar a tratarse de una contradicción radical que directamente derogue mandatos o principios constitucionales fundamentales y que suponga la transformación dramática de algunas instituciones constitucionales o que contradiga la tradición constitucional. Todo esto es normal en procesos de reforma constitucional. En efecto, toda reforma supone un cambio y si este se predica de la Constitución, supone entonces un cambio sustancial o radical de instituciones jurídico-políticas fundamentales pues son estas las que se encuentran en la Carta. Lo que no puede ocurrir, es que una tal modificación suponga la sustitución del modelo constitucional vigente, es decir, la sustitución de la opción política fundamental consagrada en la fórmula política de la Constitución”*.

¹⁴⁰ Cfr. sentencia C-574 de 2011, que examinó el Acto Legislativo 02 de 2009, el cual reformó el artículo 49 de la Constitución.

¹⁴¹ Sentencia C-285 de 2016.

¹⁴² Esta metodología, bajo la forma de un silogismo, se encuentra gobernada por el principio de *“autorrestricción judicial”*, mediante el cual se pretende garantizar que en cada caso se cumplan o verifiquen tres objetivos básicos: *“(i) asegurar que la identidad de la Constitución no sea objeto de actuaciones arbitrarias del poder de reforma encaminadas a sustituir sus ejes definitorios; (ii) facilitar que, en todo caso, la Constitución pueda ser adaptada a los cambios que resulten necesarios y adecuados a las realidades sociopolíticas que deben enfrentar las sociedades contemporáneas, mediante el uso de los mecanismos de reforma expresamente previstos en la propia Carta; e (iii) impedir que el juicio de sustitución pueda migrar o se transforme en un verdadero control material de las reformas constitucionales (...)”*.

¹⁴³ Sentencia C-970 de 2004.

¹⁴⁴ Sentencias C-699 de 2016, C-970 y C-971 de 2004.

menor *“adquiere o no la connotación de cambio o reemplazo transitorio o definitivo del pilar fundamental y definitorio de la Constitución, descrito en la aludida premisa mayor”*¹⁴⁵.

En esta oportunidad ha de precisar la Sala que por las características del acto legislativo en revisión, amerita que en la determinación de la *premis menor* se acuda, no solo al análisis de tipo conceptual del texto, sino también a la interpretación histórica, para lo cual se hará uso de los antecedentes legislativos con el propósito de identificar adecuadamente el alcance de la norma, como se ha efectuado por la Corte en anteriores oportunidades¹⁴⁶.

3. En punto a los ejes definitorios debe señalarse que estos no se limitan a una sola disposición o artículo del texto superior, sino que se sirve de *“múltiples referentes normativos”*¹⁴⁷ que irradian y son transversales en la Constitución, para lo cual el juez puede acudir a distintas herramientas interpretativas que evidencien *“la forma en que a las instituciones básicas que integran la Constitución subyace el referido componente, la importancia que el propio constituyente le otorgó durante el proceso de aprobación del texto constitucional, y la función primordial que cumplen estos elementos dentro del ordenamiento superior en su conjunto”*¹⁴⁸.

b) El juicio de sustitución en contextos de justicia transicional

Esta Corporación ha determinado que la Constitución de 1991 se cataloga como un instrumento para la paz¹⁴⁹, lo que no es óbice para que el poder constituyente derivado pueda instituir reformas constitucionales que busquen desarrollarla o hacerla efectiva en la consecución de los fines sociales y esenciales del Estado constitucional de derecho.

En contextos de transición donde las medidas por adoptar revisten una naturaleza excepcional y transitoria por lo que *“solo resultan legítimas y válidas, desde la perspectiva constitucional, ante la necesidad de afrontar etapas históricas igualmente excepcionales en la vida de las naciones”*¹⁵⁰, se requiere de la colaboración armónica y concurrente de las distintas ramas del poder público. Así corresponde al Congreso de la República adoptar las leyes que desarrollen los acuerdos de paz en cuanto a la preservación del orden público, superación del conflicto, reconciliación e implementación de una justicia transicional, que contribuya a generar *“mayores consensos, garantías de participación y espacios de reflexión en la adopción de decisiones, que legitimen y fortalezcan la consecución de una paz estable y duradera”*¹⁵¹.

¹⁴⁵ Sentencia C-084 de 2016.

¹⁴⁶ Sentencia C-288 de 2012, que revisó la constitucionalidad del Acto Legislativo 3 de 2011, por el cual se establece el principio de sostenibilidad fiscal.

¹⁴⁷ Sentencia C-1040 de 2005.

¹⁴⁸ Sentencia C-285 de 2016.

¹⁴⁹ Sentencia C-048 de 2001.

¹⁵⁰ Sentencia C-332 de 2017.

¹⁵¹ Sentencia C-379 de 2016.

Con este propósito resulta razonable que el constituyente derivado implemente medidas de reforma a la Constitución, que si bien pueden resultar extraordinarias en tiempos de normalidad institucional, no por ello suponen en sí mismas un reemplazo de la Carta Política¹⁵². Ello encuentra justificación en la medida que la justicia transicional¹⁵³ “*no es una forma especial de justicia, sino una justicia adaptada a sociedades que se transforman a sí mismas después de un período de violación generalizada de los derechos humanos*”¹⁵⁴, que “*exige cierta flexibilidad a la hora de aplicar los principios que dominan el ejercicio de la función judicial sin desconocer las obligaciones internacionales de los Estados en el compromiso universal de respeto a la dignidad y a los derechos humanos, sino permitiendo que se cumplan de manera especial*”¹⁵⁵.

De ahí que la Corte haya afirmado que las reformas constitucionales que desarrollan modelos de justicia transicional para la paz no son *in genere* ni constituyen *per se* una sustitución de la Carta Política¹⁵⁶. En el mismo sentido, en la sentencia C-699 de 2016 la Corte hizo referencia al procedimiento de reforma constitucional indicando que este es más estricto que el utilizado para modificar una ley, para destacar que en un escenario de superación del conflicto y construcción de la paz el poder de reforma debe ser “*susceptible de adaptación transicional*”:

*“Una Constitución debe tener procedimientos de enmienda, y puede intentar institucionalizar su propia sustitución por otra opuesta o integralmente diferente, pero no puede interpretarse como un pacto que propicie su propia destrucción.”*¹⁵⁷ *La superior resistencia al cambio de las normas constitucionales es una manera de reforzar precisamente los compromisos fundamentales expresados en ellas. Es claro que ese principio de resistencia relativa cede en flexibilidad, sin desaparecer, cuando esos compromisos se encuentren en permanente riesgo de ineffectividad, por ejemplo, por estar erosionados a causa de una guerra. (...) En contextos de transición de un conflicto armado hacia su terminación, la garantía de la “integridad” del orden constitucional que esta Corte debe guardar (CP art 241), implica examinar el principio de resistencia constitucional con una dosis de adaptabilidad que asegure la conservación de sus compromisos”.*

¹⁵² La Corte ha manifestado que en un contexto de justicia transicional es legítimo y válido hacer uso de medidas excepcionales que permitan superar el conflicto armado y lograr la reconciliación, respetando los principios, valores y derechos fundamentales. En ese sentido, se ha sostenido la tesis de que “*las reformas constitucionales que desarrollan modelos de justicia transicional en contextos de paz, no obstante implantar mecanismos extraordinarios, no aplicables en periodos ordinarios de institucionalidad, y la introducción de excepciones a mandatos constitucionales específicos, no comportan en sí mismos una sustitución de la Constitución*”. Sentencia C-332 de 2017.

¹⁵³ *Ibíd.*

¹⁵⁴ Cfr. Centro Internacional de Justicia Transicional –CITJ por sus siglas en inglés- ¿Qué es la Justicia Transicional?, 2004.

¹⁵⁵ Sentencia C-379 de 2016. Cfr. sentencia C-370 de 2006, que estudió la constitucionalidad de varias disposiciones de la Ley 975 de 2005, sobre reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional.

¹⁵⁶ Sentencias C-332 de 2017 y C-579 de 2013.

¹⁵⁷ Sentencia C-551 de 2003.

De acuerdo con lo expuesto, las enmiendas que desarrollan modelos de justicia transicional en contextos de paz, a pesar de implementar medidas extraordinarias no aplicables en periodos ordinarios de institucionalidad y de introducir excepciones transitorias a la Constitución, no comportan por sí mismas una sustitución de la Carta Política. Por lo tanto, el control que efectúa el juez constitucional debe flexibilizarse porque se trata de una justicia adaptada a un proceso transicional en materia de paz¹⁵⁸.

En el contexto actual, a raíz del Acuerdo Final para la paz suscrito por el Gobierno nacional con las FARC-EP, se han realizado diversas reformas constitucionales que se enmarcan en el concepto de justicia transicional. El control de constitucionalidad que realiza la Corte sobre los actos legislativos expedidos bajo el procedimiento legislativo especial para la paz implementado por el Acto Legislativo 01 de 2016, además de ser automático, único y posterior a su entrada en vigencia, debe identificar los pilares estructurales de la Carta que eventualmente se comprometen y efectuar el correspondiente juicio de sustitución especial.

Todo, se insiste, bajo la óptica de “*adaptación transicional*”, que asegure el cumplimiento de la normatividad superior, permitiendo el tránsito del conflicto armado interno hacia la construcción de una sociedad en paz.

I. EXAMEN DE CONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO LEGISLATIVO 03 DE 2017

Corresponde a este Tribunal revisar la constitucionalidad del Acto Legislativo 03 de 23 de mayo de 2017, que regula parcialmente el componente de reincorporación política del Acuerdo Final para la paz, expedido en virtud del procedimiento legislativo especial, el cual consta de dos artículos.

El primero, se compone a su vez de tres nuevos artículos transitorios. El **artículo transitorio 1** concierne al reconocimiento de pleno derecho de personería jurídica al partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad político legal, al registro formal, a los requisitos de conservación y pérdida de la personería jurídica y a la concesión de los mismos derechos de los demás partidos o movimientos políticos, todo lo cual se halla sujeto a condiciones, salvedades y tiempos.

Así mismo, se establecen una reglas especiales y transitorias de financiación en materia de funcionamiento, centro de pensamiento y formación política, así como a la difusión y divulgación de plataforma ideológica y programática, campaña a la Presidencia de la República y al Senado, acceso a medios de comunicación social, inscripción y listas a cargos y corporaciones de elección popular (bajo expresión formal de acogerse al SIVJNR-- Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición--), y designación de un delegado ante el Consejo Nacional Electoral.

¹⁵⁸ Sentencias C-332 de 2017 y C-699 de 2016.

Por su parte, el **artículo transitorio 2** permite al partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad político legal presentar lista propia o en coalición para la circunscripción ordinaria del Senado, sin embargo, para las elecciones de 2018 y 2022 (dos periodos siguientes) determina la aplicación de unas reglas especiales para situaciones en que no alcanzare a obtener 5 curules (le garantiza un mínimo de 5 miembros adicionales) o fueren menos o superiores a dicho número.

El **artículo transitorio 3** estatuye que para los dos periodos mencionados (2018 y 2022) la Cámara tendrá 5 representantes adicionales, elegidos bajo unas reglas especiales en materia de inscripción de listas únicas o en coalición, competencia en igualdad de condiciones y asignación por el Consejo Nacional Electoral de las curules faltantes para completar el mínimo de 5 miembros electos.

El segundo artículo del Acto Legislativo 03 de 2017 refiere a la vigencia a partir de su promulgación.

De este modo, la Corte procederá al juicio de sustitución sobre la preceptiva constitucional mencionada, que para hacerlo mayormente comprensible lo dividirá por *contenidos normativos temáticos* de la siguiente manera: del artículo 1 del acto legislativo, el **artículo transitorio 1** se abordará bajo dos puntos principales como son la personería jurídica y la financiación.

El *primero* se estudiará lo atinente al reconocimiento *de pleno derecho*, el registro formal ante el Consejo Nacional Electoral, los requisitos de conservación y pérdida, y la igualdad de derechos respecto de los demás partidos o movimientos políticos. El *segundo* punto bajo tres grupos: uno, respecto al funcionamiento, centro de pensamiento y formación política así como a la difusión y divulgación de plataforma ideológica y programática, campaña a la Presidencia de la República y al Senado, acceso a medios de comunicación social, sumas que no afectan el monto por distribuir y son adicionales; otro, sobre inscripción y listas a cargos y corporaciones de elección popular (bajo expresión formal de acogerse al SIVJRNR); y el último, correspondiente a la designación de un delegado ante el Consejo Nacional Electoral.

Seguidamente, se abordará de manera independiente el test de sustitución sobre los **artículos transitorios 2** (Senado de la República) y **3** (Cámara de Representantes). Por último, el artículo 2 del acto legislativo sobre la vigencia.

Teniendo en cuenta estas materias la Corte adoptará el siguiente esquema metodológico: en primer lugar, transcribirá los apartes normativos a examinar, acto seguido expondrá las intervenciones que se dieron en el marco de la audiencia pública y las allegadas de forma ordinaria en el trámite del asunto, en ocasiones desarrollará una breve parte dogmática, para así terminar en la realización del juicio de sustitución bajo la premisa mayor, premisa menor y síntesis en el marco de la justicia transicional.

a) Reconocimiento de pleno derecho de personería jurídica, registro formal ante el CNE, conservación y pérdida e igualdad de derechos

1. Norma revisada: artículo transitorio 1, incisos primero, segundo, tercero y cuarto (primera parte).

“Acto Legislativo 03 de 23 de mayo de 2017

Por medio del cual se regula parcialmente el componente de reincorporación política del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera

EL CONGRESO DE COLOMBIA

En virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz

DECRETA:

Artículo 1°. La Constitución Política tendrá los siguientes nuevos artículos transitorios:

Artículo Transitorio 1. *Una vez finalizado el proceso de dejación de las armas por parte de las FARC-EP, en los términos del "Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera", suscrito el 24 de noviembre de 2016, se reconocerá de **pleno derecho** personería jurídica al partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal.*

*Para esos efectos, finalizado el proceso de dejación de las armas, los delegados de las FARC-EP en la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de la Implementación del Acuerdo Final, manifestarán y **registrarán formalmente ante el Consejo Nacional Electoral** o quien haga sus veces la decisión de su transformación en partido o movimiento político, el acta de constitución, sus estatutos, el código de ética, la plataforma ideológica y la designación de sus directivos, así como su compromiso con la equidad de género conforme a los criterios constitucionales de paridad, alternancia y universalidad en el funcionamiento y organización interna. En virtud de este acto formal, el partido o movimiento político, con la denominación que adopte, será inscrito para todos los efectos y en igualdad de condiciones como un partido o movimiento político con personería jurídica.*

*El partido o movimiento político reconocido deberá cumplir los requisitos de **conservación de la personería jurídica**, y estará sujeto a las causales de **pérdida** de la misma previstas para los demás partidos y movimientos políticos de conformidad con la Constitución y la ley, salvo la acreditación de un determinado número de afiliados, la presentación a certámenes electorales y la obtención de un umbral de votación, durante el tiempo comprendido entre la fecha de su inscripción en el registro único de partidos y movimientos políticos y el 19 de julio de 2026. Después de esta fecha se le aplicarán las reglas establecidas para todos los partidos o movimientos políticos.*

*El reconocimiento de la personería jurídica atribuirá al nuevo partido o movimiento político los **mismos derechos de los demás partidos o movimientos políticos con personería jurídica**”. Destaca la Sala.*

2. Audiencia pública. En el primer eje temático sobre la conformación del partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal¹⁵⁹, se formularon los siguientes interrogantes:

1) ¿Qué razones de índole constitucional, de derecho internacional y de derecho comparado justifican el reconocimiento de personería jurídica al partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, (i) Sin haber participado antes en certamen electoral, (ii) contado con el número de afiliados exigido y (iii) sin umbral de votación?

2) ¿Frente al diseño institucional electoral vigente resulta razonable y proporcionado el reconocimiento de personería jurídica al partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, en los términos dispuestos en el Acto Legislativo 03 de 2017?

3) ¿Cuál es el mecanismo de verificación para que el partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad político legal cumpla con el principio constitucional de pluralismo y a su vez el ‘compromiso con la equidad de género, conforme a los criterios constitucionales de paridad, alternancia y universalidad en el funcionamiento de la organización interna’?

2.1. Ministerio del Interior. Expuso que el objetivo de la regulación está en terminar el conflicto de más de 50 años, en la garantía de no repetición para las víctimas y consolidando la paz como eje estructural de la Constitución. Recalcó que el reconocimiento de personería jurídica se sujeta a la condición esencial de dejación de las armas. A continuación, subrayó el carácter excepcional y transitorio de las medidas que permite la consolidación de un proyecto político dentro de la legalidad, otorgando al nuevo partido una participación activa en la implementación del Acuerdo Final, lo cual amplía la democracia y respeta el pluralismo. Señaló que de admitirse que se sustituye el principio de igualdad se debe observar que lo pretendido es la paz donde las supuestas ventajas que se establecen resultan proporcionales a las que se le darían a cualquier otro partido o movimiento político que inicia con fundamento en un proceso de paz.

2.2. Consejo Nacional Electoral. Encontró que el otorgamiento inmediato de la personería jurídica no sustituye ningún pilar definitorio de la Constitución, porque se fortalece el Estado social de derecho y la democracia participativa y pluralista para cumplir el fin último de la paz. Destacó que estas prerrogativas tienen carácter extraordinario y temporal a efectos de permitir el tránsito de personas alzadas en armas a la vida civil, sin que genere una alteración permanente o grave al orden estatal. Adujo que el partido o movimiento político que surja de las FARC-EP debe cumplir con las reglas de funcionamiento de la organización interna, además que al momento de la constitución deben allegar ante el CNE el acta de constitución,

¹⁵⁹ Auto de 19 de julio de 2017, convocatoria a audiencia pública.

estatutos, código de ética, plataforma ideológica, designación de sus directivos y compromiso con la equidad de género conforme a los criterios de paridad, alternancia y universalidad.

2.3. Alto Comisionado de Paz. Reseñó que el 15 de agosto del presente año, la Misión de la ONU en Colombia concluyó la entrega de los contenedores con las armas de las FARC-EP que se encontraban ubicadas en distintos lugares del territorio. Explicó que en otros procesos de paz como El Salvador o Mozambique la desmovilización de los grupos insurgentes se tradujo en la transformación en partidos políticos, como también acaeció en Guatemala o Indonesia en los cuales se garantizó la participación política de quienes dejaron las armas. Señaló en la constituyente de 1991 se garantizó el tránsito como partido político al Partido Revolucionario de los Trabajadores otorgándole un cupo a la Asamblea Nacional constituyente, el Quintín Lame tuvo un vocero para participar en la constituyente y la Corriente de Renovación Socialista le fueron asignadas curules para su participación en la Cámara (1994-1998). Puso de presente el artículo transitorio 12 de la Constitución que estableció que los grupos guerrilleros vinculados al proceso de paz pudieran tener representación en el Congreso de la República, a través del establecimiento de las circunscripciones de paz. Concluyó resaltando la transitoriedad de las medidas (van hasta el 2022 y otras hasta el 2026).

2.4. Corporación Sisma Mujer, Corporación Humanas y Red Nacional de Mujeres. Aseveraron que el acto legislativo tiene como finalidad el fortalecimiento y la ampliación de la democracia de quienes como grupo armado dejaron las armas para incorporarse a la vida política y legal. Encontraron relevante incluir tres elementos acordes con lo establecido en la Resolución 1325 de 2000 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas¹⁶⁰ sobre “*Mujeres, paz y seguridad*”: (i) inclusión de un estándar de participación política para las mujeres; (ii) el alcance del concepto de equidad de género; y (iii) la adopción e implementación de medidas diferenciadas para garantizar la protección de las mujeres excombatiente antes, durante y después, especialmente para prevenir la violencia sexual y las amenazas. Sostuvieron que se debe promover la formación política de las mujeres reincorporadas, prevenir la discriminación en la participación política y eliminar los roles y estereotipos de género matizados por la guerra.

2.5. Representante a la Cámara Telésforo Pedraza. Afirmó que el otorgamiento de la personería jurídica por una sola vez sin el cumplimiento de los requisitos ordinarios y de forma equivalente a dos períodos del Congreso, tiene como finalidad ofrecer garantías de reincorporación a la vida política regular no armada de aquellos que habiendo dejado las armas quieren expresar sus ideas de manera libre y espontánea, perteneciendo a un partido o movimiento político que represente su pensamiento y convicciones. Informó que según la exposición de motivos al acto legislativo se evidencia que se busca fortalecer el pluralismo. No encuentra que se presente sustitución alguna de la Constitución, dado que son unas medidas proporcionales al fin último de la paz. El reconocimiento de la personería

¹⁶⁰ Ver, también Resolución 2122 de 2013.

jurídica al partido político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad político legal se adecúa al marco electoral vigente.

2.6. Camilo Gómez Álzate, ex comisionado de paz. Indicó que el Estado colombiano ha reconocido de tiempo atrás el carácter político de las FARC-EP, sin que signifique una justificación a su forma de actuar. Anotó que la entrada al escenario político va a suponer un cambio de fondo en el sistema electoral y una modificación de las condiciones anteriores de la democracia. Aseveró que el fin último de un proceso de paz con un grupo guerrillero es lograr cambiar las armas por la política siempre que se cumpla con los derechos de las víctimas, en especial los presupuestos de verdad, reparación y no repetición. Halló desequilibrada la reforma al resultar ilógico que si las víctimas quisieran crear un partido político tuvieran que cumplir los requisitos del ordenamiento jurídico, mientras que el partido que surja de las FARC-EP no tiene que hacerlo. Concluyó que no se puede permitir que se sustituya la Constitución, ni que se confunda el concepto de oportunidades con el de privilegios como ocurre en el acto legislativo en cuestión.

2.7. Oscar José Dueñas Ruiz, ex Presidente de la Unión Patriótica. Rememoró que la propuesta de la creación de la UP nació de los Acuerdos de la Uribe en 1984, proclamación que se dio en noviembre del año siguiente. Informó que entre la propuesta de fundación y la proclamación violentamente murieron más de 165 activistas, además de los obstáculos para el reconocimiento de la personería jurídica por el Consejo Nacional Electoral, la cual vino a lograrse el 16 de agosto de 1986. Indicó que en el año 2002 se declaró la pérdida de la personería jurídica por parte del CNE¹⁶¹, no obstante, hasta el 4 de julio del 2013 la Sección Quinta del Consejo de Estado reconoció el derecho que tenía este partido a la personería jurídica. Hizo hincapié en que la UP sufrió guerra sucia y que varias de las personas elegidas para el Senado, Cámara de Representantes, Asambleas y Concejos fueron asesinadas, como también centenares de activistas y dos de sus candidatos presidenciales: Jaime Pardo Leal y Bernardo Jaramillo. También muchos de sus militantes fueron obligados al desplazamiento interno y al exilio por pertenecer al partido político. Indicó que la participación en política está garantizada por los artículos 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, coligiendo que al hacer parte del bloque de constitucionalidad resulta razonable y proporcionado que se reconozca de pleno derecho la personería jurídica del nuevo partido o movimiento político de las FARC-EP.

3. Intervenciones ordinarias

3.1. Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República. Solicitó declarar la exequibilidad del acto legislativo. Determinó que la reforma constitucional introducida se enmarca dentro de un proceso de paz que se dio después de una salida negociada¹⁶² y que busca solucionar las fuertes tensiones entre justicia y

¹⁶¹ Resoluciones 5659 y 7477 de 2002.

¹⁶² Explicó que se debe distinguir entre las transiciones impuestas por ejemplo las de los juicios de Núremberg, el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (TPIY) y el Tribunal Penal Internacional para Ruanda (TPIR).

paz¹⁶³. Hizo referencia a varios casos como El Salvador, Irlanda del Norte, Sierra Leona, Tayikistan, Yibuti, Indonesia, Liberia y Sudáfrica, en los cuales la participación en política fue fundamental para el éxito del proceso de paz, mientras que en otros casos como el Congo e incluso Colombia en el pasado, la ausencia de participación en política de los grupos beligerantes en procesos de paz ha dado lugar al fracaso del mismo¹⁶⁴.

En el análisis de constitucionalidad del artículo transitorio 1º del Acto Legislativo 03 de 2017 consideró que la premisa mayor que podría sustituirse es el “*marco democrático participativo bajo condiciones de igualdad*”, porque a primera vista podría pensarse que el reconocimiento de personería jurídica sin el cumplimiento de los requisitos legales para el partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal lo podría reemplazar. Sin embargo, estimó que la organización política que surja de las FARC-EP no está en las mismas condiciones de los demás partidos y movimientos políticos para exigirles cumplir los requisitos para obtener la personería jurídica, por lo que difícilmente podría nacer por sus propios medios, ya que nunca ha participado en elecciones ni ha conseguido votos ni representación porque apenas inicia su transformación.

Manifestó que para la transformación en organización política se exige haber surtido completamente el proceso de dejación de armas. Además, debe cumplir los requisitos de conservación de personería jurídica y está sujeto a las causales de pérdida dispuestas para los demás partidos o movimientos, salvo algunas excepciones que encuentra justificadas. Encontró también como justificación el aspecto de la transitoriedad ya que las medidas de discriminación positiva van algunas hasta el 2022 y otras hasta el 2026, lo cual facilita la consolidación de un proyecto político dentro de la legalidad, así como brinda una participación activa en la implementación.

3.2. Ministerio del Interior. Aseguró que el acto en cuestión regula el proceso de reincorporación a la vida social, económica y política de un grupo desmovilizado, elemento esencial para la consolidación de una paz estable y duradera, que responde además al dictado constitucional de materializar el principio democrático.

3.3. Comité Internacional de la Cruz Roja. Expuso que el derecho a la paz es un principio que debe ser observado en el juicio de sustitución. Informó que la reintegración política es una consecuencia directa del proceso de transición de la guerra hacia la paz, refiriendo casos como El Salvador con el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), que ha logrado posicionarse tras la

Las transiciones negociadas se pueden dividir en las de reinserción, el de reparto del poder, el de intercambio, el de medidas de confianza y el de autogobierno.

¹⁶³ Cita la sentencia C-577 de 2014.

¹⁶⁴ Manifiesta que, “*Estos países incluyeron dentro de sus acuerdos de paz disposiciones relativas a la participación política de los ex miembros de los grupos armados. El Salvador, por ejemplo estableció que “el cese del enfrentamiento armado implica el compromiso y el derecho del FMLN a la participación política plena. Por su parte, Liberia acordó que no habría ninguna restricción para que los integrantes del LURD y el MODEL participaran de la política nacional mediante la formación de partidos políticos. Por el contrario, los procesos de transición que no han mantenido el pilar de participación política han sido un fracaso notorio, tal es el caso de la República Democrática del Congo o incluso de Colombia con la desmovilización de los paramilitares”.*

firma del acuerdo de paz en 1992, ocupando la presidencia de la República durante los dos últimos períodos. También reseñó el caso sudafricano luego de la terminación del régimen del Apartheid, en donde el Congreso Nacional Africano (CNA) escaló al poder con Nelson Mandela como Presidente. En el caso colombiano, anotó, algunos miembros de ex grupos guerrilleros como el M-19 han participado en escenarios políticos como la Asamblea Constituyente y luego en alcaldías, gobernaciones, etc. Afirmó que la reforma constitucional propuesta no sustituye la Constitución, dado que el estudio de la enmienda constitucional debe realizarse bajo el contexto de la coyuntura excepcional y transicional, al tratarse de la reintegración de un grupo armado a la sociedad civil por las vías democráticas.

3.4. Defensoría del Pueblo. Encontró válidas y razonables las reglas y medidas sobre reconocimiento de personería jurídica al partido o movimiento político que emerja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal. Determinó que la obtención de la personería jurídica de manera inmediata no sustituye la Constitución respecto a los principios democrático y de igualdad al tratarse de un escenario de justicia transicional, particularmente de una agrupación desmovilizada que por primera vez ingresa al escenario democrático, por lo que halló razonable la excepción de ciertos requisitos y condiciones que se aplican a los demás partidos y movimientos políticos, máxime si se atiende el carácter transitorio de las medidas adoptadas. De procederse de manera contraria, explicó, llevaría otorgar un tratamiento desigual atendiendo las especiales condiciones de este nuevo actor político en el marco de la contienda democrática. En este orden de ideas, el reconocimiento de la personería jurídica otorgado al partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad político legal, constituye un presupuesto necesario para facilitar la reincorporación y asegurar la participación política.

3.5. Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo. Expresó que la adquisición de la personería jurídica de forma inmediata sin el cumplimiento de los requisitos establecidos, permite de manera excepcional una serie de prerrogativas que tienen como finalidad proveer las herramientas de un régimen de transición hacia la paz y el abandono definitivo de las armas. Adujo que la reforma constitucional garantiza el pluralismo en dichos escenarios para evitar situaciones como el exterminio del partido o movimiento político, cuyas prerrogativas no implican que la agrupación que surja de las FARC-EP no deba cumplir con los demás requerimientos propios de las agrupaciones políticas, lo cual fortalece la democracia en el escenario de justicia transicional.

3.6. Misión de Observación Electoral (MOE). Sostuvo que al preverse normas de reconocimiento de personería jurídica no se sustituye el pilar fundamental de la democracia, dado el valor de la paz como principio esencial de la Constitución.

3.7. Universidad de Antioquia. Observó que el otorgamiento *ipso iure* de personería jurídica al partido o movimiento político que surja de las FARC-EP a la actividad político legal es una medida transitoria de inclusión de una nueva opción política electoral sin que ningún otra agrupación política resulte excluida ni sus derechos desmejorados al resultar acordes con el principio consustancial de la paz.

Aseveró que la personería jurídica tiene como objetivo que el incipiente grupo político no se vea avasallado por las consolidadas mayorías políticas.

3.8. Procuraduría General de la Nación. Encontró ajustado a la Constitución los apartes sujetos a revisión constitucional. Anotó que las reglas de participación política pueden ser ponderables para responder a fines constitucionalmente importantes. Hizo referencia a la sentencia del Consejo de Estado de 2013¹⁶⁵ que anuló las resoluciones del CNE que suprimían la personería jurídica a la UP, por no haber alcanzado el umbral requerido en la correspondiente ley estatutaria. Explicó que tratándose de la justicia transicional el test de sustitución debe ser leve (criterio de la autocontención) en tanto lo que está de por medio es la materialización de un valor superior como es la paz. Resaltó que por tratarse de un control automático existe un inventario de ejes axiales y que se debe tener en cuenta como premisa mayor los principios de democracia participativa, pluralismo político y participación política.

Subrayó que las medidas adoptadas son excepcionales teniendo efectos respecto de quienes se desmovilicen –ya sea de forma colectiva o individual– en el marco de un proceso de paz, además del carácter transitorio. En cuanto al reconocimiento de pleno derecho de la personería jurídica lo encuentra acorde con la Constitución, ya que el objetivo de la transición es conducir un proceso de paz que permita la reincorporación a la sociedad civil de antiguos actores del conflicto armado interno. Coligió que la disposición se reduce a establecer una regla de vigencia pasajera dirigida a fortalecer los principios y valores que permiten la reconciliación y convivencia pacífica de la sociedad en general, que termina por salvaguardar los derechos a elegir y ser elegido, así como la garantía de conformar, pertenecer y retirarse de agrupaciones políticas.

4. Los partidos y movimientos políticos: personería jurídica, registro formal, conservación y pérdida e igualdad de derechos

4.1. El artículo 107 de la Constitución¹⁶⁶ garantiza a todos los ciudadanos “*el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos o movimientos políticos*”. Ello encuentra respaldo constitucional en el numeral 3 del artículo 40 al establecer que todo ciudadano al hacer efectivo el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, puede “*constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna*”, además de formar parte de ellos libremente, y difundir sus ideas y programas¹⁶⁷. Asimismo, el artículo 107 superior establece que los partidos y movimientos políticos se “*organizarán democráticamente y tendrán como principios rectores la transparencia, objetividad, moralidad, la equidad de género y el deber de presentar y divulgar sus programas políticos*”. Además estatuye que deberán “*responder por toda*

¹⁶⁵ Sala de la Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Consejera Ponente: Susana Buitrago Valencia, Bogotá, 4 de julio de 2013. Radicación número 110010328-000-2010-00027-00. Actor Jaime Araujo Rentería y otros. Demandado: Consejo Nacional Electoral.

¹⁶⁶ Modificado por el artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2003 y posteriormente por el artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2009.

¹⁶⁷ El artículo 2º de la Constitución señala como fin esencial del Estado “*facilitar la participación de todos en las decisiones que les afectan y en la vida económica, política administrativa y cultural de la Nación*”.

violación o contravención a las normas que rigen su organización, funcionamiento”.

Por su parte, el artículo 108¹⁶⁸, *ejusdem*, determina que el Consejo Nacional Electoral “*reconocerá personería jurídica a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos*”. También dice que podrá obtenerse con votación no inferior al 3% de votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara o Senado. Además, establece que se *perderá la personería jurídica* si no consiguen el 3% en las elecciones de las mismas corporaciones públicas. Exceptúa el régimen excepcional contemplado en la ley para las circunscripciones de minorías étnicas y políticas, respecto de las cuales basta obtener representación en el Congreso. Agrega como causal de *pérdida de la personería jurídica* si los partidos y movimientos políticos no celebran durante cada 2 años convenciones que posibiliten a sus miembros influir en la toma de decisiones más relevantes.

Adicionalmente, el artículo 265 de la Constitución determina que el Consejo Nacional Electoral “*regulará, inspeccionará, vigilará y controlará toda la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos*”, garantizando el cumplimiento de los principios y deberes que a ellos corresponden. También le asigna unas atribuciones especiales como: “6. *Velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos y de las disposiciones sobre publicidad y encuestas de opinión política; por los derechos de la oposición y de las minorías, y por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías. (...). 9. Reconocer y revocar la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos*”.

Por último, el artículo 262 superior¹⁶⁹ señala que en la conformación de las listas para participar en procesos de elección popular por los partidos y movimientos políticos, se observarán “*en forma progresiva, entre otros, los principios de paridad, alternancia y universalidad, según lo determine la ley*”.

4.2. La Ley 130 de 1994, estatutaria de los partidos y movimientos políticos¹⁷⁰, refiere que todos los colombianos tienen derecho a *constituir* partidos y movimientos políticos (art. 1), asimismo, los definió determinando que quienes cumplan el lleno de los *requisitos tendrán personería jurídica* (art. 2), además de aludir a los requisitos para el reconocimiento de personería jurídica por el Consejo Nacional Electoral (art. 3). De igual modo, determina las causales de *pérdida de la personería jurídica* (art. 4), la denominación del símbolo (art. 5), los principios de organización y funcionamiento (art. 6), la obligatoriedad de los estatutos (art. 7) y las sanciones (art. 8).

¹⁶⁸ Modificado por el artículo 2° del Acto Legislativo 01 de 2003 y posteriormente por el artículo 2° del Acto Legislativo 01 de 2009.

¹⁶⁹ Modificado por el artículo 12 del Acto Legislativo 01 de 2003, el artículo 11 del Acto Legislativo 01 de 2009 y el artículo 20 del Acto Legislativo 02 de 2015.

¹⁷⁰ Examinada en la sentencia C-089 de 1994, a la luz de las disposiciones constitucionales vigentes para entonces (1991).

4.3. Por su parte, la **Ley 1475 de 2011**, estatutaria de la organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos¹⁷¹, en el artículo 1¹⁷² estableció y definió los principios de organización y funcionamiento, a saber: participación, igualdad, pluralismo, equidad e igualdad de género, transparencia y moralidad. De otro lado, los artículos 3° conciernen al registro único de partidos y movimientos políticos¹⁷³ y 4° al contenido de los estatutos¹⁷⁴, mientras que los capítulos III y IV contemplan el régimen sancionatorio¹⁷⁵ y la disolución y liquidación de los partidos y movimientos políticos.

4.4. La Corte ha referido al papel que cumplen los partidos y movimientos políticos en el Estado constitucional bajo los principios de democracia participativa, soberanía popular y pluralismo¹⁷⁶. En la sentencia C-303 de 2010¹⁷⁷ al traer a colación la doctrina existente sobre la materia¹⁷⁸ se sostuvo que,

“Cumplen sus funciones mediante dos planos diferenciados, que demuestran su carácter central para las democracias contemporáneas. De un lado, tienen una

¹⁷¹ Examinada en la sentencia C-490 de 2011, a la luz de las disposiciones constitucionales vigentes (actos legislativos 01 de 2003 y 01 de 2009). Revisó la constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria No. 190/10 Senado – 092/10 Cámara, por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones.

¹⁷² “Los partidos y movimientos políticos se ajustarán en su organización y funcionamiento a los principios de transparencia, objetividad, moralidad, equidad de género y el deber de presentar y divulgar sus programas políticos de conformidad con lo dispuesto en la Constitución, en las leyes y en sus estatutos. En desarrollo de estos principios, los partidos y movimientos políticos deberán garantizarlos en sus estatutos. Para tales efectos, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones de contenidos mínimos: 1. Participación. (...). 2. Igualdad. (...). 3. Pluralismo. (...). 4. Equidad e igualdad de género. (...). 5. Transparencia. (...). 6. Moralidad. (...).”

¹⁷³ Indicó la Corte: “El Consejo Nacional Electoral llevará el registro de partidos, movimientos y agrupaciones políticas. Los respectivos representantes legales registrarán ante dicho órgano las actas de fundación, los estatutos y sus reformas, los documentos relacionados con la plataforma ideológica o programática, la designación y remoción de sus directivos, así como el registro de sus afiliados. Corresponde al Consejo Nacional Electoral autorizar el registro de los mencionados documentos previa verificación del cumplimiento de los principios y reglas de organización y funcionamiento (...). Parágrafo. (...). La solicitud deberá ir acompañada del acta de fundación, los estatutos, la plataforma ideológica y programática, la lista de afiliados y la prueba de la designación de los directivos, y será presentada ante el Consejo Nacional Electoral (...). En el acto de reconocimiento de personería jurídica el Consejo Nacional Electoral ordenará su inscripción en el Registro Único (...), a partir de lo cual dichas agrupaciones políticas tendrán los mismos derechos y obligaciones de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y se someterán, en todo lo demás, a las mismas reglas de organización y funcionamiento”.

¹⁷⁴ “Los estatutos de los partidos y movimientos políticos contendrán cláusulas o disposiciones que los principios señalados en la ley y especialmente los consagrados en el artículo 107 de la Constitución, en todo caso, deben contener como mínimo, los siguientes asuntos: (...) 9. Código de Ética, en el que se desarrollen los principios de moralidad y el debido proceso, y en el que se fijen, además, los procedimientos para la aplicación de las sanciones por infracción al mismo, mínimos bajo los cuales deben actuar los afiliados a la organización política, en especial sus directivos”.

¹⁷⁵ Refiere a la responsabilidad de los partidos (art. 8), faltas (art. 10) y sanciones aplicables a los partidos y movimientos políticos (art. 12).

¹⁷⁶ Aunque como resalta Duverger la creación de partidos políticos modernos data solo de mediados del Siglo XIX (en 1850, ningún país del mundo -excepción de los Estados Unidos- conocía partidos políticos en sentido moderno de la palabra: había tendencias de opiniones, clubes populares, asociaciones de pensamiento, grupos de parlamentarios, pero no partidos propiamente dichos), actualmente se han constituido, a pesar de su crisis (Cfr. AA.VV. Partidos Políticos en un contexto de crisis. Teoría y praxis bajo una mirada latinoamericana. Coordinadores: Enrique Cuna, Gonzalo Ferrera, Alberto Escamilla, Iztapala, UAM. Tirant Le Blanch, 2016), en la forma más idónea de fortalecer la democracia representativa para que estas organizaciones sean el conducto de representación del ciudadano en los intereses políticos y en las reivindicaciones ideológicas, convirtiéndose en la mejor manera de mediar entre la sociedad civil y el poder público. Ver, DUVERGER, Maurice, Los partidos Políticos, México, Fondo de Cultura Económica, 2008, p. 15.

¹⁷⁷ Declaró exequible, por los cargos analizados, el parágrafo transitorio 1 del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2009, “por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia”. Cfr. sentencia C-490 de 2011.

¹⁷⁸ Cita a SARTORI, Giovanni (2008). Partidos y Sistema de Partidos. Alianza Editorial Madrid.

*función instrumental, esto es, expresan los intereses y exigencias de inserción en la agenda pública de determinados grupos sociales, faceta que los inserta decididamente en el ámbito de la representación política. (...) De otro lado, los partidos y movimientos políticos cumplen el **papel de canalizar la voluntad pública**, de forma que inciden inclusive en el contenido concreto de la pluralidad de intenciones, usualmente contradictorias y yuxtapuestas, de los ciudadanos. Esta función sustenta, a juicio de la Corte, el vínculo necesario entre el fortalecimiento de los partidos y movimientos políticos y la vigencia del principio democrático participativo, en especial su faceta pluralista”. Resalta la Sala.*

Igualmente dicha decisión refirió a la sentencia C-089 de 1994¹⁷⁹ que describió las funciones de los partidos y movimientos políticos así: “(1) *movilizar a los ciudadanos con miras a su integración en el proceso político y a la reducción de la abstención electoral de modo que el sistema en su conjunto pueda aspirar a conservar su legitimidad y respetar el primado del principio mayoritario; (2) convertir las orientaciones, actitudes y demandas de la población, expresas o latentes, en programas permanentes o coyunturales de acción política que se presentan como alternativas para ser incorporadas formalmente por las instancias públicas o que se destinan a alimentar la oposición frente al poder establecido; (3) contribuir a la formación de una cultura política y al ejercicio responsable del sufragio, mediante la información al público relativa a los asuntos que revisten mayor trascendencia social; (4) ofrecer a los electores las listas de personas entre las que pueden elegir a las personas llamadas a integrar y renovar los órganos estatales; (5) garantizar a los electores que en proporción a sus resultados electorales y dependiendo de éstos, su capacidad organizativa podrá realizar los programas y propuestas presentadas”.*

5. El test de sustitución

A continuación, la Sala realizará la revisión constitucional de los incisos primero, segundo, tercero y cuarto (parte primera) del artículo transitorio 1 correspondiente al artículo 1° del Acto Legislativo 03 de 2017, que regula parcialmente el componente de reincorporación política del Acuerdo Final para la paz. En este acápite se abordará lo correspondiente al reconocimiento de pleno derecho de personería jurídica al partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal (inciso primero), el registro formal ante el Consejo Nacional Electoral del partido o movimiento político (inciso segundo), los requisitos de conservación y pérdida (inciso tercero), y la igualdad de derechos respecto de los demás partidos o movimientos políticos (parte primera inciso cuarto).

Según se ha explicado atrás, esta Corporación es competente para estudiar si el poder de reforma constitucional se ejerció dentro de los límites competenciales que

¹⁷⁹ Revisó la constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria 11 de 1992 Cámara, 348 de 1993 Senado, por la cual se dicta el Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones. Hoy Ley estatutaria 130 de 1994.

regula la propia Carta al ser un poder derivado y, por tanto, sujeto a las condiciones del constituyente originario. Para la Corte no constituye una sustitución de la Constitución situaciones como las reformulaciones parciales por el poder de reforma que no alteran el contenido esencial, las excepciones específicas instituidas para armonizar valores e intereses en conflicto y las limitaciones o restricciones de aspectos definitorios de la Constitución que no son de la magnitud que supongan la sustitución de una Constitución por otra¹⁸⁰.

Como se anotó, para determinar si efectivamente una reforma ha sustituido la Carta Política la Corte ha establecido una metodología de análisis denominada *juicio de sustitución*, construida bajo la forma de un silogismo (premisa mayor, premisa menor y síntesis). De otro lado, debe recordarse que el juicio de constitucionalidad reviste de las siguientes particularidades: a) no es rogado sino automático y único de constitucionalidad, y b) se inscribe dentro de los instrumentos jurídicos tendientes a facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera (Acto Legislativo 01 de 2016)¹⁸¹.

Por tal motivo, el test de sustitución debe enmarcarse en el proceso de transición hacia la paz, cuyos rasgos esenciales giran sobre unos objetivos específicos como el restablecimiento de la confianza pública, la reconciliación y el fortalecimiento de la democracia¹⁸². Por último, el examen de sustitución de la Constitución que emprenderá esta Corte, no puede ser ajeno al desarrollo normativo a que está sujeto el Acto Legislativo 03 de 2017, a través de leyes estatutarias, ordinarias y reglamentarias en el marco del proceso de paz, que se requieran.

5.1. La premisa mayor

5.1.1. Como la revisión del Acto Legislativo 03 de 2017 no es rogado sino automático de constitucionalidad, al entenderse dentro de las herramientas tendientes a facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final para la paz (Acto Legislativo 01 de 2016), la Corte procederá a determinar el eje estructural de la Constitución o del bloque de constitucionalidad estricto que pueda resultar sustituido, partiendo para ello del contexto en que se inserta el contenido normativo a examinar, así como las consideraciones realizadas en la audiencia pública, por la ciudadanía y la Procuraduría General.

5.1.2. Del Acto Legislativo 03 de 2017 es factible desprender algunos derroteros en orden a identificar el eje definitorio que comprometen los acápites por examinar. Como puede desprenderse de su tenor literal, el ámbito de la reforma constitucional está dado en la regulación parcial del componente de

¹⁸⁰ Cfr. sentencia C-574 de 2011, que examinó el Acto Legislativo 02 de 2009, el cual reformó el artículo 49 de la Constitución.

¹⁸¹ Como se ha explicado, el 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*”, fue declarado exequible en los términos de la sentencia C-630 de 2017.

¹⁸² Sentencia C-579 de 2013, que revisó la constitucionalidad del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2012, el cual establece instrumentos jurídicos de justicia transicional.

reincorporación política, que guarda armonía con su preceptiva expedida compuesto por dos artículos.

El artículo transitorio 1 del artículo 1 reconoce de pleno derecho personería jurídica al partido que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal (finalizada la dejación de armas). Para tales efectos, observado el acto formal de manifestación y registro de la decisión de transformación ante el CNE será inscrito en *igualdad de condiciones* como un partido o movimiento con personería jurídica. Además, establece el cumplimiento de requisitos de conservación de personería jurídica y sujeción a las causales de pérdida, salvo la acreditación del número de afiliados, presentación a certámenes electorales y obtención del umbral de votación, entre la inscripción y el 19 de julio de 2026. Por último, instituye por el reconocimiento de la personería los mismos derechos de los demás partidos políticos.

De este modo, para la Corte es posible deducir que se está ante un acto legislativo (03 de 2017) que es producto del procedimiento legislativo especial para la paz (Acto Legislativo 01 de 2016), el cual establece la posibilidad de adoptar medidas excepcionales y transitorias en desarrollo del Acuerdo Final para la paz (Acto Legislativo 02 de 2017). El contenido normativo por examinar instituye el tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, considerado un aspecto central en los procesos de paz, que pretendan cambiar la lucha armada por la lucha no violenta.

Ciertamente de los acápites por abordar, se desprende la concesión de prerrogativas al nuevo partido o movimiento político, que a la vez se sujetan a condiciones y salvedades, y a la concesión de los mismos derechos de las demás agrupaciones políticas. El asunto central sobre el cual giran tales presupuestos concierne al reconocimiento de la personería jurídica, así como a su conservación y pérdida, y a los derechos electorales predicables de los demás grupos políticos.

5.1.3. Algunas intervenciones en la audiencia pública y en el trámite ordinario del asunto, así como el concepto del Procurador General, giraron en torno de examinar si los beneficios especiales y transitorios otorgados al partido político que nazca del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal en materia de reconocimiento y pérdida de personería jurídica, y la concesión de iguales derechos de los demás grupos políticos, *pudiera llegar a sustituir elementos definitorios de la Constitución* y del bloque de constitucionalidad estricto como el *marco democrático y participativo* o la *participación política* que en materia electoral debe darse en igualdad de condiciones.

5.1.4. Ahora bien, en la parte considerativa de esta decisión se expuso que no existen criterios únicos que permitan a la Corte -en términos generales- determinar las hipótesis que constituyen una sustitución. No obstante, la jurisprudencia constitucional ha identificado algunos ejemplos de ejes definitorios de la Carta, del orden internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, que facilitan esta tarea. Por lo tanto, la Corte ha venido paulatinamente identificando en el estudio del control abstracto de constitucionalidad algunos elementos estructurales y consustanciales de la

Constitución o del bloque de constitucionalidad estricto, de los cuales también ha podido *derivar otros* más específicos dada su conexión, proyección y anclaje, lo que atiende en principio a la materia en que se desenvuelve así como al contexto empírico e histórico.

5.1.5. De esta manera, la Corte halla que el eje fundacional que se compromete en esta ocasión es el marco democrático participativo o la participación política, como se ha reseñado en los acápites anteriores.

Además, la Sala encuentra que el acto a revisar compromete la igualdad electoral calificada por la jurisprudencia constitucional como un principio rector de la organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos¹⁸³. Debe recordarse que el artículo 258 de la Carta, inserto en el título sobre *“elecciones y organización electoral”*, hace alusión expresa al principio de igualdad al señalar que *“la organización electoral suministrará igualitariamente a los votantes instrumentos en los cuales deben aparecer identificados con claridad y en iguales condiciones los movimientos y partidos políticos con personería jurídica y los candidatos. La ley podrá implantar mecanismos de votación que otorguen más y mejores garantías para el libre ejercicio de este derecho de los ciudadanos”*.

Respecto a los principios que en materia electoral rigen los sistemas latinoamericanos, la doctrina¹⁸⁴ pone de manifiesto que su adopción depende del contexto empírico e histórico de cada país, además de servir de directrices al sistema electoral, constituir la base legal y colmar las lagunas jurídicas. Principalmente permiten disponer de mayores herramientas para el sistema electoral y así asegurar autoridades legítimas, protección de los derechos ciudadanos y respeto por las decisiones políticas, identificando para el efecto los principios de imparcialidad, objetividad, igualdad, independencia, publicidad, legalidad, certeza, etcétera.

Tratándose de la igualdad electoral se expone que adquiere diferentes vertientes dependiendo del contexto que se trate, a saber: la igualdad para acceder a cargos públicos, la igualdad del voto, la igualdad en el acceso a la justicia electoral, la igualdad en el financiamiento electoral, entre otros. Otros autores¹⁸⁵ aluden en términos similares al principio de equidad o de igualdad de oportunidades en las contiendas electorales, que ha tenido desarrollo en algunos textos constitucionales democráticos como en España y en México, y vienen a dotar de contenido los derechos de participación política. Así el principio de igualdad se concreta en la existencia de una equidad y de un equilibrio entre los contendientes electorales.

Por último, debe manifestarse que algunas de las disposiciones constitucionales comprometidas en la revisión de constitucionalidad del presente acto legislativo,

¹⁸³ Sentencia C-490 de 2011 que examinó la hoy Ley 1475 de 2011, estatutaria de la organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos. Cfr. sentencia C-1153 de 2005, que estudio la hoy Ley 996 de 2005, estatutaria de la elección del Presidente de la República.

¹⁸⁴ Cfr. Principios rectores en materia electoral en Latinoamérica. Carlos Manual Rosales. Revista IIDH. Pp. 265-307. <http://www.corteidh.or.cr>

¹⁸⁵ El principio de equidad en la contienda electoral y la libertad de expresión de los precandidatos únicos en precampaña electoral. Luis E. Delgado del Rincón. Universidad de Burgos. Pp. 1-35. <http://portales.te.gob.mx>

han sido objeto de reformas constitucionales anteriores a través principalmente de los actos legislativos 01 de 2003 y 01 de 2009, como ha podido advertirse, por lo que tarea del constituyente originario no se ha mantenido intacta.

En conclusión, es posible extraer como premisa mayor transversal del juicio de sustitución el elemento axial de la Constitución denominado *participación política* en condiciones de igualdad, atendiendo el carácter universal y expansivo.

5.2. La premisa menor

5.2.1. El Acto Legislativo 03 de 2017 reviste las características de especialidad (transición hacia la paz), excepcionalidad (implementación del Acuerdo Final) y transitoriedad (temporalidad de la enmienda constitucional). La materia que nos ocupa está prevista en los incisos primero, segundo, tercero y cuarto (primera parte) del artículo transitorio 1 del artículo 1 del acto normativo en revisión.

5.2.2. A su vez, los antecedentes legislativos -interpretación genética- exponen como motivación a la aprobación del Acto Legislativo 03 de 2017, el conflicto armado interno que ha padecido Colombia por más de medio siglo que llevó al Gobierno nacional y a las FARC-EP a celebrar un Acuerdo Final para la paz firmado el 24 de noviembre de 2016, el cual recoge de manera expresa en los puntos 2 y 3 la *“participación política”* y el *“fin del conflicto”*¹⁸⁶.

La finalidad principal del Acto Legislativo 03 de 2017 consistió en *“ofrecer garantías de reincorporación a la vida política regular, no armada, de aquellos que habiendo dejado las armas (...) quieren expresar sus ideas de manera libre y espontánea, así como pertenecer a agrupaciones o a un partido o movimiento político que represente su ideología y convicciones”*¹⁸⁷. Para lograr este cometido se sostuvo la necesidad de contar con *“medios y mecanismo idóneos y expeditos, que permitan ampliar el espectro democrático a nuevas fuerzas políticas nacientes”*, para lo cual se expuso deben disponer de las *“suficientes garantías para el ejercicio adecuado de la oposición, y de constituir como verdaderos partidos políticos, asimismo (...) realizar un fortalecimiento de las garantías de participación política”*¹⁸⁸.

5.2.3. Sobre los contenidos normativos sujetos al examen de constitucionalidad, la exposición de motivos al proyecto de acto legislativo 005 de 2017 -Cámara-informa que se pactó en el Acuerdo Final que *“por una sola vez y con ocasión de la terminación del conflicto se permitirá el reconocimiento de la personería jurídica de un partido o movimiento político, que se integrara de los reincorporados de las FARC-EP a la legalidad democrática, sin el cumplimiento ordinario de los requisitos durante el término temporal equivalente a dos periodos del Congreso de la República, esto es, hasta el 19 de julio del año 2026. Al final de este periodo de garantías reforzadas de participación para los exgerrilleros, se*

¹⁸⁶ Gaceta del Congreso 37 del 2 de febrero de 2017, Cámara de Representantes (comisión primera).

¹⁸⁷ *Ibidem*.

¹⁸⁸ *Ibidem*.

aplicarán las reglas que estén vigentes para la participación de todos los partidos, así mismo como los requisitos exigidos para la conservación de personería (...)”¹⁸⁹.

Específicamente en el primer debate en la comisión primera de la Cámara, el Representante Élburt Díaz Lozano sostuvo:

“Este proyecto de acto legislativo básicamente lo que hace es (...) reconocer una personería jurídica a un grupo político o movimiento (...) nuevo que surja precisamente del tránsito que hacen las FARC al proceso democrático en nuestro país. Igualmente, hay que decir que el registro, (...) únicamente será posible una vez las FARC entreguen las armas y será por supuesto el día D más los ciento ochenta días, (...). Así mismo, este partido político debe cumplir (...) absolutamente con todos los requisitos para conservar la personería jurídica, salvo las siguientes circunstancias, está planteado en el Acto Legislativo: primero, no necesitan acreditar un número de afiliados determinado; segundo, no necesitan cumplir con el umbral de la votación y, tercero, podrán presentarse o no a certámenes electorales de aquí hasta el 19 de julio del año 2026.

Es muy importante decir eso, el partido por supuesto que se crea de las FARC tendrá los mismos derechos que los demás partidos políticos hoy en día establecidos en Colombia. A partir del 19 de julio del 2026 este nuevo partido que se crea tendrá que cumplir todos los requisitos y todos los deberes. (...) Decía que a partir del 19 de julio del 2026 este partido político tendrá que cumplir con todos los requisitos por supuesto y todos los deberes que cumplen por supuesto los demás Partidos Políticos establecidos en Colombia”¹⁹⁰.

Más adelante en la plenaria de la Cámara, el ponente del proyecto de acto Representante Díaz Lozano anotó: *“óigase bien requisito sine qua non para poder que (...) se le otorgue personería jurídica al nuevo partido político (...) necesariamente tienen que dejar las armas para poderse otorgar. (...) Este nuevo partido político deberá cumplir con todos los requisitos que se le exijan hoy en día a cualquier partido político que existe en Colombia, excepto esas 3 circunstancias”¹⁹¹.*

¹⁸⁹ *Ibíd.*

¹⁹⁰ Gaceta del Congreso 128 del 7 de marzo de 2017, Cámara de Representantes (comisión primera). En esta misma sesión, el Ministro del Interior manifestó que ante la pregunta de cuál sería la columna vertebral del Acuerdo Final para la paz y el acto normativo de implementación más relevante, señaló que no dudaría en decir que además del sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición, estaría la participación política del grupo desmovilizado. También indicó: *“primero, como es natural cuando las FARC dejen hasta su último fusil, porque aquí ni hemos permitido ni vamos a tolerar que se haga política con armas. Cuando las FARC dejen su último fusil en manos de Naciones Unidas (...) podrán presentar ante la autoridad electoral la solicitud para convertirse en partido político y para empezar a actuar dentro del sistema político colombiano con los mismos derechos y con las mismas obligaciones y deberes que tiene cualquier otro partido político en Colombia. El acto legislativo fija el procedimiento, los requisitos, las condiciones que fueron acordadas en La Habana para cumplir con este propósito”.*

¹⁹¹ Gaceta del Congreso 193 del 30 de marzo de 2017, plenaria de la Cámara.

Posteriormente, en la comisión primera del Senado, el ponente Manuel Enríquez Rosero adujo:

“Entonces, en el primero es la regulación transitoria como lo decíamos de la conformación del partido o movimiento político que surja como consecuencia de ese tránsito hacia la vida legal, una vez repito pues haga la dejación de las armas. (...) En ese orden de ideas corresponde al Congreso una regulación transitoria de la conformación de ese partido o movimiento político, tiene el reconocimiento de la personería jurídica como partido, como movimiento político, para lo cual entonces la comisión de seguimiento, impulso y verificación de la implementación del acuerdo final registrarán ante el Consejo Nacional Electoral o quien haga sus veces, la decisión de transformarse en partido o movimiento político.

¿Qué requisitos tendrá que cumplir? ¿Qué se deberá anexar? Pues obviamente el acta de la constitución, los estatutos de ese nuevo partido, ese partido político, deberá tener un Código de Ética, una plataforma ideológica por supuesto y una designación de los directivos de ese partido. Ese partido o movimiento político deber cumplir decíamos no solamente, adquiere unos derechos, unos compromisos, sino también unas obligaciones, el partido tiene que comprometerse a conservar la personería jurídica, igualmente pues quedarán sujetos a todo lo que prescribe la constitución y la ley en la reglamentación de estos partidos, sometimiento a las causales de pérdida de la personería igual que los demás partidos.

Únicamente aquí hay una especie de licencia o de exención es para la conformación del partido, pero una vez que se haya conformado, pues necesariamente quedará igual que los demás partidos o movimientos políticos, estará efectuado como es primer vez que hacen incursión en la vida democrática pues no tendrán que acreditar como se exige a los demás partidos y movimientos políticos un número de afiliados. Seguramente pues más adelante ya tendrá que presentarlo, pero en estos dos primeros periodos pues no tendrán que acreditar y menos para la conformación de ese partido. Tampoco pues tienen que acreditar que participaron en los pasados debates o certámenes electorales y tampoco (...) la obtención de un umbral. ¿Eso desde cuándo? Desde esta fecha hasta el 19 de julio del 2026, por eso esto es un proyecto de carácter transitorio (...)”¹⁹².

Por último, en la plenaria del Senado, el ponente Enríquez Rosero explicó respecto del acto legislativo lo siguiente:

“Deberán cumplir con todos los requisitos para obtener la personería jurídica, pero también, tendrán, así como tendrán unos derechos, tendrán unas obligaciones. Estarán sometidos a las causales de pérdida de la personería jurídica igual que ocurre con los otros partidos o movimientos políticos, tendrán unas excepciones, como es un movimiento, un partido que surge por

¹⁹² Gaceta del Congreso 309 del 5 de abril de 2017, comisión primera del Senado.

primera vez, pues, ellos no tendrán que acreditar, en principio, el número de afiliados, si es un partido que surge a la vida política en este momento, pues, mal se podría, podría exigírsele que tenga, que acrediten un número de afiliados, tampoco pues, se les puede exigir que hayan participados en debates o certámenes electorales en el pasado. Y tampoco, estarán obligados a obtener un umbral para acceder para a las curules de que trata este Acto Legislativo. Estas excepciones estarán vigentes hasta el 19 de julio del 2026, es decir, para los dos próximos debates electorales, en adelante, tendrán que competir en igualdad de condiciones con los demás Partidos Políticos con reconocimiento legal establecido”¹⁹³.

5.2.4. Dada la exposición anterior que permite comprender el alcance de la reforma constitucional introducida en orden a determinar la *premisa menor*, la Sala puede concluir que se está ante una enmienda del constituyente derivado expedida en virtud del Acto Legislativo 01 de 2016 en el marco de la justicia transicional.

La modificación constitucional que ahora se revisa reviste carácter *especial, excepcional y transitorio*, al estar pensadas para facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, constituyendo uno de los aspectos medulares del proceso de paz que se implementa en Colombia.

La preceptiva plantea como *premisa menor* el otorgamiento de personería jurídica al partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad político legal. El objetivo consiste en crear las condiciones indispensables para el tránsito de un grupo desmovilizado hacia una nueva fuerza política sin recurso a la violencia, en la demanda de un proceso de reconciliación, cuyo contenido normativo revela garantías y salvedades, pero también condiciones y tiempos, además de la sujeción a las mismas prerrogativas para la constitución, organización y funcionamiento del partido o movimiento político.

La normativa expone el reconocimiento de pleno derecho de personería jurídica al partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, sujeto a la condición previa de la dejación de armas (inciso primero). La expresión “*de pleno derecho*” expone que ciertos efectos jurídicos se producen por la sola ocurrencia de determinados supuestos o hechos, sin que involucre la actividad humana o institucional¹⁹⁴.

Así mismo, determina el procedimiento para formalizar dicho reconocimiento de pleno derecho, a través de la manifestación y registro formal ante el Consejo Nacional Electoral para lo cual se establecen el cumplimiento de unas exigencias especiales que culminan con la inscripción (inciso segundo). También estatuyen el deber de cumplimiento de los requisitos de conservación de la personería jurídica, estableciendo unas salvedades para los supuestos de pérdida de la misma, que se sujeta a una temporalidad, después de la cual son exigibles las mismas

¹⁹³ Gaceta del Congreso 542 del 30 de junio de 2017, plenaria del Senado.

¹⁹⁴ Cfr. sentencia C-372 de 1997.

condiciones. Finalmente, aluden al otorgamiento de los mismos derechos que a cualquier partido o movimiento político con personería jurídica.

5.3. La síntesis

5.3.1. La *participación política* es un componente normativo fundacional en la Constitución, reconocida en los convenios internacionales de derechos humanos, y a la vez sujeta a diversas disposiciones de la Carta Política que le impone límites o instituye otros ejes determinantes (paz - justicia) con los cuales debe ponderarse con la finalidad de alcanzar los objetivos constitucionales¹⁹⁵.

Tiene un “*contenido transversal*” en el ámbito de la democracia, que armoniza con otros principios estructurales como el pluralismo (sociedad diversa), que permiten construir espacios de razón pública¹⁹⁶. Luego la participación política de miembros de grupos desmovilizados en el escenario del postconflicto constituye una herramienta vital y de la esencia de todo proceso de paz para la consolidación de la democracia y el régimen constitucional¹⁹⁷.

La historia colombiana ha sido reflejo de ello al exponer que la participación política fruto de acuerdos entre el Gobierno nacional y los grupos alzados en armas se entienda como uno de sus *leitmotiv* de la democracia constitucional, que tuvo una de las primeras concreciones en la integración plural -incluyente y participativo- de la Asamblea Nacional Constituyente (1991)¹⁹⁸.

La *paz* como principio informador de la Constitución aparece como “*eje transversal*” en múltiples instrumentos internacionales de derechos humanos, al situarse como anhelo universal y valor fundante, además de uno de los objetivos centrales del derecho internacional humanitario¹⁹⁹. Esta Corporación²⁰⁰ ha insistido en que sirve al propósito de “*reconstrucción política pero también a la reparación de los lazos sociales que se han visto rotos por el conflicto y las consecuentes violaciones de derechos humanos. El reconstruir la sociedad lleva consigo que se reconozca que aunque los actos violentos del pasado no pueden ser olvidados y por lo tanto deben ser conocidos, sancionados y sus víctimas reparadas, también es cierto que, en el marco de un conflicto interno, las posiciones enfrentadas deben incorporarse a la sociedad que toma las decisiones políticas, para (...) vincularla al proceso democrático de decisión y, en consecuencia, disminuir las posibilidades de que (...) continúen o posteriormente retomen la confrontación violenta como respuesta a la falta de canales democráticos de expresión para sus ideas*”²⁰¹.

¹⁹⁵ Cfr. sentencia C-379 de 2016.

¹⁹⁶ Sentencia C-577 de 2014.

¹⁹⁷ Sentencia C-052 de 2012. Cfr. sentencia C-577 de 2014.

¹⁹⁸ Así fue reconocido en la sentencia C-577 de 2014. El artículo transitorio 12 de la Constitución, facilitó la reincorporación a la vida civil de grupos alzados en armas vinculados a un proceso de paz, pudiendo el Gobierno establecer por una sola vez circunscripciones especiales para elecciones a corporaciones públicas o nombrar un número plural de congresistas en representación de los grupos desmovilizados.

¹⁹⁹ Sentencia 408 de 2017.

²⁰⁰ Sentencia C-379 de 2016, que a su vez cita la C-577 de 2014.

²⁰¹ MINOW, Martha / CROCKER, David / MANI, Rama: Justicia Transicional, Siglo del Hombre Editores; Universidad de los Andes; Pontificia Universidad Javeriana-Instituto Pensar, Bogotá, 2011, 187.

5.3.2. En esta oportunidad la Corte se ocupará de analizar *si la concesión de garantías de reincorporación a la vida política regular* que se desenvuelve en el marco de la justicia transicional, *sustituye* algún pilar de la Carta Política o del bloque de constitucionalidad estricto.

Específicamente, estudiará si el principio estructural de *participación política* en condiciones de igualdad se reemplaza con las previsiones normativas de los incisos primero, segundo, tercero y cuarto (primer de 20/17, al reconocer de pleno derecho la personería jurídica al partido o movimiento político que surja de las FARC-EP una vez entregada las armas, determinar el registro formal ante el CNE en orden a las exigencias que se establecen, exigir los requisitos de conservación y sujetarse a la pérdida de la personería bajo unas salvedades temporales, y atribuir los mismos derechos por el reconocimiento de la personería respecto de los demás partidos o movimientos políticos.

La participación política es sin duda un elemento central del Acuerdo Final para la paz en la búsqueda del fortalecimiento de la democracia participativa y la convivencia pacífica, al implicar una revaluación estratégica de los medios, como es el camino hacia la política no violenta. La Corte ha establecido que cuando se trata de valorar reformas constitucionales que tengan como finalidad última el fortalecimiento y consecución de la paz, el juicio de sustitución se debe adecuar a este propósito y, por ende, se debe flexibilizar al ponderarse respecto de los demás ejes fundacionales.

Además, el juicio de constitucionalidad habrá de partir del marco establecido por el Acto Legislativo 01 de 2016 en materia de justicia transicional, *“donde debe primar la prudencia y la autocontención (self restraint) del Tribunal Constitucional. En efecto, debido a que la doctrina de la sustitución (i) plantea dificultades interpretativas especiales asociadas a la definición y aplicación de conceptos tales como “eje definitorio, esencial, axial” o “reemplazo de la Constitución” y (ii) limita el poder de revisión constitucional específicamente asignado al Congreso de la República, órgano democráticamente electo (art. 374), este Tribunal debe ser especialmente prudente”*²⁰².

En esta oportunidad el constituyente derivado bajo el principio democrático participativo ha expedido un acto legislativo en ejercicio del margen de apreciación normativa que le permite adaptar las regulaciones expedidas a las necesidades específicas que surjan en procesos transicionales de paz²⁰³, como el que se presenta producto del Acuerdo Final para la paz suscrito por el Gobierno nacional²⁰⁴, en los cuales juega un rol importante la reconciliación en orden a cimentar garantías de no repetición, acogiendo mayor relevancia la participación política en la búsqueda de alcanzar el fin del conflicto armado y con ello la convivencia pacífica (preámbulo y arts. 1, 2, 3 superiores)²⁰⁵.

²⁰² Sentencia C-053 de 2016. Cfr. sentencia C-332 de 2017.

²⁰³ Acto Legislativo 01 de 2016.

²⁰⁴ Acto Legislativo 02 de 2017.

²⁰⁵ Cfr. sentencia C-577 de 2014.

5.3.3. El inciso primero del artículo transitorio 1 del artículo 1 del acto legislativo determina el reconocimiento de *pleno derecho* de la personería jurídica al partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, lo cual significa que los efectos jurídicos de tal reconocimiento se producen inmediatamente y, por tanto, sin que acontezca ningún hecho u otro acto.

Según se ha establecido, la Constitución garantiza el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos (arts. 2, 40 y 107), cuyo reconocimiento de personería jurídica compete al Consejo Nacional Electoral, que podrá obtenerse bajo un porcentaje de votación, exceptuando las minorías étnicas y políticas (arts. 108 y 265), además que debe velar por el cumplimiento de las normas y por el desarrollo del proceso electoral en condiciones de plenas garantías (art. 265).

De otro lado, a nivel jerárquico inferior se ha expedido la Ley 130 de 1994, estatutaria de los partidos y movimientos políticos²⁰⁶, que establece el derecho a *constituir* partidos y movimientos políticos (art. 1), los definió determinando que quienes cumplan el lleno de los requisitos tendrán personería jurídica (art. 2²⁰⁷), además de aludir a los *requisitos* para el reconocimiento de personería jurídica por el Consejo Nacional Electoral (art. 3²⁰⁸).

Luego para la Corte si bien la reforma constitucional pareciera sustituir la participación política en condiciones de igualdad para con los demás partidos y movimientos políticos así como respecto a la ciudadanía en general al establecer unas prerrogativas a favor de las FARC-EP en tránsito a la actividad política legal, realmente no tiene el alcance de alterar ni reemplazar eje definitorio alguno de la Constitución.

La medida constitucional adoptada constituye el paso inicial para la vinculación al escenario político de una agrupación desmovilizada, luego de la suscripción de un Acuerdo Final para la paz. El trato catalogado como favorable responde al comienzo de la actividad de un nuevo partido o movimiento político con personería jurídica en desarrollo del proceso de implementación de la paz, que hace necesario equilibrar las posibilidades de competencia democrática frente a las agrupaciones existentes, por lo que el tratamiento diferenciado de carácter excepcional establecido permite garantizar condiciones básicas de trato igualitario

²⁰⁶ Revisada la constitucionalidad en la sentencia C-089 de 1994, a la luz de la Constitución de 1991.

²⁰⁷ “Los partidos son instituciones permanentes que reflejan el pluralismo político, promueven y encauzan la participación de los ciudadanos y contribuyen a la formación y manifestación de la voluntad popular, con el objeto de acceder al poder, a los cargos de elección popular y de influir en las decisiones políticas y democráticas de la Nación. Los movimientos políticos son asociaciones de ciudadanos constituidas libremente para influir en la formación de la voluntad política o para participar en las elecciones. Los partidos y movimientos políticos constituidos con el lleno de todos los requisitos constitucionales y legales tendrán personería jurídica”.

²⁰⁸ “El Consejo Nacional Electoral reconocerá y otorgará personería jurídica a los partidos y movimientos políticos previo el cumplimiento de los siguientes requisitos: 1. Solicitud presentada por sus directivas. 2. Copia de los estatutos. 3. Probar su existencia con no menos de cincuenta mil firmas o con la obtención en la elección anterior, de por lo menos la misma cantidad de votos o de representación en el Congreso de la República. 4. Presentar un documento que contenga la plataforma política del partido o movimiento, expresando su filosofía y principios, así como los programas y aspiraciones que lo identifiquen. (...). El Consejo Nacional Electoral no demorará más de treinta (30) días hábiles en estudiar una solicitud de obtención de personería jurídica”.

ante condiciones no semejantes de una organización política naciente respecto de las demás agrupaciones.

Las garantías que surgen en el proceso de reincorporación política *no sustituyen* el elemento fundacional de participación política en condiciones de igualdad, al corresponder a un ajuste institucional y de adecuación normativa de amplitud de escenarios en el ámbito de la justicia transicional. Al contrario, es factible predicar de la enmienda constitucional la búsqueda de la efectividad de principios axiales del ordenamiento constitucional como la democracia, la participación, el pluralismo y la igualdad. Como lo sostuvo la Procuraduría General, el carácter excepcional de la medida implica que *no reemplaza* el régimen constitucional vigente y que las reglas de participación en política tendrán efectos respecto de quienes se desmovilicen de forma colectiva o individual en el marco del acuerdo de paz.

Entonces es indispensable que el nuevo partido o movimiento político que surja cuente con las garantías indispensables como presupuesto necesario para facilitar y asegurar su vinculación a la contienda electoral, evitando además la repetición de lo acaecido con otras agrupaciones políticas como la Unión Patriótica. La participación política no puede limitarse a una simple inclusión formal de nuevos partidos al escenario político del país, sino que exige la adopción de medidas transicionales que favorezcan la ampliación de la democracia, la participación y el pluralismo, para el ejercicio efectivo y pleno de la política en la etapa del post conflicto.

Sin embargo, el reconocimiento de pleno derecho de personería jurídica no está huérfano de exigencias previas, toda vez que el propio acto legislativo determina como *conditio sine qua non* haber surtido completamente el proceso de dejación de las armas, esto es, que dejen de existir como organización armada para que de esta manera termine el conflicto bélico con el Estado. Esta condición antes que sustituir el orden constitucional pretende es la convivencia pacífica respecto de una organización armada que busca transformarse en partido o movimiento político. Igualmente, se hacen exigibles otros requerimientos para la puesta en funcionamiento y organización interna del nuevo partido o movimiento político, que constituyen aspectos propios de la regulación.

5.3.4. El inciso segundo del artículo transitorio 1 del artículo 1 del acto legislativo prevé que para efectos del inciso anterior (reconocimiento de pleno derecho de personería jurídica), culminado el proceso de dejación de armas, los delegados de las FARC-EP en la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de la implementación del Acuerdo Final, manifestarán y registrarán formalmente ante el Consejo Nacional Electoral la decisión de su transformación en organización política, así como el acta de constitución, los estatutos, el Código de ética, la plataforma ideológica y la designación de sus directivos, y el compromiso con la equidad de género según los criterios de paridad, alternancia y universalidad en el funcionamiento y organización interna. En virtud de tal acto formal, bajo la denominación que adopte la agrupación política, será inscrito como un partido o movimiento con personería jurídica.

Se ha sostenido que constituye una atribución del Consejo Nacional Electoral reconocer la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos (arts. 108 y 265 superiores). Por su parte, el artículo 3° de la Ley 1475 de 2011, estatutaria de la organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos²⁰⁹, determina el registro único de partidos y movimientos políticos en cabeza del CNE. Adicionalmente, determina que corresponde a los representantes legales registrar las actas de fundación, los estatutos y reformas, la plataforma ideológica o programática, la designación y remoción de directivos, y el registro de afiliados.

De igual modo, incumbe al CNE autorizar el registro previa verificación de las reglas y principios de organización y funcionamiento consagrados en la constitución, la ley y los estatutos. Así mismo, en el acto de reconocimiento de personería jurídica el CNE ordena la inscripción en el Registro único a partir de lo cual la agrupación política *tendrá los mismos derechos* y obligaciones de los partidos y movimientos políticos, sujetándose en todo lo demás a las mismas reglas de organización y funcionamiento. Además, el artículo 4, *ejusdem*, reza que los estatutos de los partidos y movimientos políticos deben contener como mínimo un *Código de Ética* en el que se desarrollen la moralidad, el debido proceso y los procedimientos para las sanciones²¹⁰.

También se establece que las agrupaciones políticas se organizarán democráticamente y tendrán como principios rectores la transparencia, objetividad, *moralidad*, la *equidad de género*, y el deber de presentar y divulgar sus programas políticos, además de responder por toda violación o contravención a las normas que rigen su organización y funcionamiento (art. 107, superior). Por último, se señala que en la conformación de las listas para participar en procesos de elección popular por los partidos y movimientos políticos, se observarán en forma progresiva, entre otros, *“los principios de paridad, alternancia y universalidad, según lo determine la ley”* (art. 262 superior).

En orden a lo expuesto, la Corte puede extraer que el acto normativo se limita a la manifestación y registro formal ante el CNE de la decisión de transformación de las FARC-EP en partido o movimiento político, sucede como acto posterior a la finalización del proceso de dejación de armas y para efectos del reconocimiento de pleno derecho de la personería jurídica. Así mismo, la documentación a acompañar así como el compromiso y criterios a que se sujeta resultan similares a los requeridos para cualquier partido o movimiento político por el ordenamiento superior y la ley respectiva, lo cual una vez cumplido y bajo la denominación que adopte permitirá la inscripción como organización política. Esta regulación es similar al procedimiento estatuido al permitir adelantar adecuadamente las

²⁰⁹ Examinada en la sentencia C-490 de 2011, a la luz de las disposiciones constitucionales vigentes (actos legislativos 01 de 2003 y 01 de 2009). Revisó la constitucional del proyecto de ley estatutaria No. 190/10 Senado – 092/10 Cámara, por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones.

²¹⁰ Estas disposiciones fueron declaradas ajustadas a la Constitución en la sentencia C-490 de 2011, la primera *“en el entendido que la administración que realiza el Consejo Nacional Electoral del registro de afiliados de partidos y movimientos políticos, deberá sujetarse a los principios derivados del derecho fundamental al hábeas data”* y la segunda de manea pura y simple.

funciones del Consejo Nacional Electoral, que garantiza la seguridad jurídica y la publicidad sobre los actos de organización y funcionamiento interno²¹¹ del nuevo partido o movimiento político.

Debe indicarse que el prescindir del requisito legal del registro de afiliados, también previsto para la conservación o pérdida de la personería jurídica, aunque constituye una excepción a los requerimientos exigibles a todo partido o movimiento político, *no subvierte ni transforma el orden constitucional*, toda vez que el trato deferente atiende a las particularidades del proceso de paz y con ello de la justicia transicional, dado que se está ante una nueva organización política producto de un Acuerdo Final que amerita medidas excepcionales. La fijación del registro e inscripción en las condiciones anotadas, aunque establezca algunas excepciones respecto a los requisitos exigidos a las demás agrupaciones políticas, *no son de tal magnitud o trascendencia que supongan la sustitución o reemplazo de un eje definitorio de la Constitución*.

El compromiso con la equidad de género se encuentra previsto en la Constitución, al establecer que los partidos y movimientos políticos se organizarán democráticamente teniendo como principio rector la equidad de género, entre otros, (art. 107), así mismo, sujeta la selección de los candidatos de las organizaciones políticas con personería jurídica a los mecanismos de democracia interna, de conformidad con la ley y los estatutos, cuya conformación de las listas observarán en forma progresiva los principios de paridad, alternancia y universalidad según lo determine la ley (art. 262).

La Corte en la sentencia C-490 de 2011, al revisar la constitucionalidad de la hoy Ley 1475 de 2011, estatutaria de la organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, señaló respecto al numeral 4²¹² del artículo 1, que estableció la equidad e igualdad de género, lo siguiente:

“(E)l inciso 2° del artículo 107 C.P. confiere a ese principio carácter rector para la organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos. Además, la formulación hecha por el legislador estatutario, en cuanto prevé que los hombres, las mujeres y “las demás opciones sexuales” gozarán de igualdad de derechos y oportunidades para participar en distintas actividades, debates y elecciones del partido o movimiento, se aviene por completo a los postulados constitucionales de la igualdad material. (...) Esto implica que los partidos y movimientos políticos deberán garantizar que hombres, mujeres y minorías de identificación u orientación sexual, tengan espacios suficientes y adecuados de participación en la organización, posibilidad de acceder a sus instancias directivas y a los debates electorales, al igual que de obtener representación política. Una cláusula de esta naturaleza no se opone a la Constitución y, en especial, al margen de autonomía de los partidos y movimientos políticos. Esto al menos por tres tipos de razones, a saber: (i) las implicaciones que tiene el

²¹¹ Cfr. sentencia C-490 de 2011.

²¹² “En virtud del principio de equidad e igualdad de género, los hombres, las mujeres y las demás opciones sexuales gozarán de igualdad real de derechos y oportunidades para participar en las actividades políticas, dirigir las organizaciones partidistas, acceder a los debates electorales y obtener representación política”.

pluralismo político frente al deber de las agrupaciones políticas de organizarse democráticamente; (ii) el mandato de inclusión de los grupos tradicionalmente discriminados; y (iii) el papel que cumplen los partidos y movimientos políticos en la eficacia de derechos fundamentales”.

Debe hacerse especial mención a la *Resolución 1325 de 2000* de las Naciones Unidas, que al tomar nota de la necesidad de consolidar los datos sobre el efecto de los conflictos armados sobre las mujeres y las niñas, alienta la participación de la mujer en los niveles decisorios de solución de procesos de paz (2), *expresa* la voluntad de incorporar una perspectiva de género en las operaciones de mantenimiento de la paz (5) y a quienes participen en un proceso de paz adopten una perspectiva de género, que incluya medidas que *“garanticen la protección y respeto de los derechos humanos de las mujeres y las niñas, particularmente en lo relativo a la constitución, el sistema electoral (...)”*.

5.3.5. Ahora bien, el inciso tercero del artículo transitorio 1 del artículo 1 del acto legislativo prevé que el partido o movimiento político que surja debe cumplir los requisitos de conservación de personería jurídica, además de sujetarse a las causales de pérdida contempladas para las demás organizaciones políticas, salvo la acreditación del número de afiliados, la presentación a certámenes electorales y la obtención del umbral de votación, durante la fecha de inscripción en el registro único y el 19 de julio de 2026, después del cual se aplicarán las reglas para todos los grupos políticos.

La Constitución refiere en términos generales a la conservación y pérdida de personería jurídica (arts. 107, 108 y 265). Última disposición que establece la pérdida de personería jurídica si no se cumple el 3% en las elecciones de las corporaciones públicas, excluyendo el régimen excepcional para las circunscripciones de minorías étnicas y políticas en las que bastará obtener representación en el Congreso.

De otro lado, la Ley 130 de 1994, estatutaria de los partidos y movimientos políticos, determinó las causales de *pérdida de la personería jurídica* (art. 4²¹³). A su vez, la Ley 1475 de 2011, estatutaria de la organización y funcionamiento, contempló en los capítulos III el régimen sancionatorio²¹⁴ y IV la disolución y liquidación de los partidos y movimientos políticos²¹⁵.

²¹³ “Los partidos y movimientos políticos perderán su personería jurídica cuando se encuentren incurso en una de las siguientes causas: 1. Cuando en una elección no obtengan a través de sus candidatos por lo menos 50.000 votos o no alcancen, o mantengan, representación en el Congreso, conforme al artículo anterior. 2. Cuando, de acuerdo con sus estatutos, proceda su disolución. 3. Cuando el Consejo Nacional Electoral así lo declare, en los casos previstos por la presente ley”

²¹⁴ Refiere a la responsabilidad de los partidos (art. 8), faltas (art. 10) y sanciones aplicables a los partidos y movimientos políticos (art. 12).

²¹⁵ Adujo la Corte: “debe partirse de evidenciar los modos de extinción de la personería jurídica de las agrupaciones políticas que plantea la Constitución y la legislación estatutaria. Concurren dos formas de disolución y liquidación de los partidos y movimientos políticos. La primera, de carácter coactiva, la cual es de competencia del CNE y concurre cuando se cumplen los supuestos previstos en la Constitución, esto es, en razón de la imposición de sanciones por las faltas señaladas en el artículo 107 y 108 C.P. y desarrolladas por la norma estatutaria,...); o cuando se cumplen los supuestos de pérdida de representatividad democrática debido a no alcanzar el umbral previsto en el inciso primero del artículo 108 C.P. La segunda, de carácter voluntario, conforme

Para la Corte la salvedad temporal establecida *no sustituye los principios estructurales* que hacen parte de la arquitectura constitucional al enmarcarse dentro del concepto de justicia transicional. El excepcionar la acreditación de un determinado número de afiliados, la presentación a certámenes electorales y la obtención de un umbral de votación, atiende al tránsito reciente de las FARC-EP como grupo desmovilizado a la actividad política legal (reincorporación política), por lo que al iniciar su adaptabilidad al entorno democrático y político hace necesario favorecerlo con la no aplicación de los requisitos mencionados.

Así se sostuvo en el debate que se cumplió ante la plenaria del Senado, cuando el ponente Manuel Mesías Enríquez Rosero señaló que si bien tienen que cumplir las causales de pérdida de la personería jurídica, como acaece con los otros partidos o movimientos políticos, no tendrán que acreditar en principio los tres presupuestos establecidos al corresponder a un movimiento que surge por primera vez a la vida política²¹⁶.

De tal manera que la preceptiva se limita a nivelar las cargas en la contienda electoral para facilitar la consolidación de un proyecto político dentro de la legalidad inscrita en el Estado de derecho. La excepcionalidad de la medida se ve corroborada con la transitoriedad establecida (dos periodos: inscripción en el registro único - 19, jul./26), fecha después de la cual se aplicarán con el mismo rigor las reglas establecidas para todos los partidos y movimiento políticos.

Así encuentra la Corte que *no se sustituye la participación en política en condiciones de igualdad*, dado que si bien se instituyen algunas restricciones las mismas resultan excepcionales y transitorias, así como propias de una regulación, atendiendo el Acuerdo Final para la paz.

5.3.6. El inciso cuarto del artículo transitorio 1 del artículo 1 del acto legislativo expone que el reconocimiento de personería jurídica atribuye al nuevo partido o movimiento político iguales derechos de las demás organizaciones con personería jurídica.

Este apartado normativo *no sustituye ningún elemento definitorio de la Constitución*; ya que la Carta Política establece la igualdad de condiciones de los movimientos y partidos políticos con personería jurídica (art. 258), a los cuales le son correlativos el cumplimiento de unos deberes u obligaciones (arts. 108 y 265), que deben observarse en el marco de la justicia transicional (Acto Legislativo 01 de 2016). De lo que se trata es que el partido o movimiento político que surja del Acuerdo Final para la paz pueda competir electoralmente con los demás partidos y movimientos políticos en igualdad de condiciones, cuyo presupuesto necesario es la obtención de la personería jurídica.

al cual el legislador estatutario reconoce a los partidos y movimientos políticos la potestad de decretar su disolución y liquidación, de acuerdo con las causales que le fijen la ley y, en especial, sus estatutos internos”.

²¹⁶ Gaceta del Congreso 542 del 30 de junio de 2017. Acta 67 del 18 de abril de 2017.

5.3.7. En conclusión la Sala estima que los contenidos normativos examinados previstos en los incisos primero, segundo, tercero y cuarto (primera parte) del artículo transitorio 1 del artículo 1 del Acto Legislativo 03 de 2017, *no sustituyen eje definitorio alguno de la Constitución* ni del bloque de constitucionalidad estricto, porque se trata de una enmienda constitucional especial, excepcional y transitoria que obedece a un fin primordial del ordenamiento constitucional, del DIDH y del DIH.

Halla la Corte que la incursión política de un grupo armado desmovilizado que se ha transformado en partido o movimiento político explaya una de las condiciones esenciales para que la paz sea efectivamente estable y duradera. *Lejos de alterar los aspectos fundamentales de la Constitución* como la democracia, la participación, el pluralismo, la soberanía popular y la igualdad, se instituye más bien como desarrollo de las garantías constitucionales. Además, constituye una prenda de no repetición en la pretensión de la consolidación de la paz como eje estructural del ordenamiento constitucional.

Debe advertirse que al comprender este asunto el estudio de *elementos estructurales de la Constitución*, las referencias que se hacen a las regulaciones normativas a nivel estatutario u ordinario han de entenderse enfocadas principalmente a ilustrar la comprensión de las materias que se examinan dada su categoría jerárquica inferior dentro del sistema normativo establecido. Además, el Tribunal al realizar *el test de sustitución* solo podría llegar a proferir una decisión de inexecutable cuando se esté en presencia de la sustitución o reemplazo de un eje definitorio de la Carta o del bloque de constitucionalidad estricto.

Finalmente, debe observarse que la ciudadanía y los demás partidos y movimientos políticos *mantienen intactos sus derechos y atribuciones* derivados del marco democrático y participativo, y de la igualdad electoral al continuar disponiendo de la intervención y participación en política conforme a los requisitos constitucionales y legales.

b) Financiación del nuevo partido o movimiento político en cuanto: al funcionamiento; centro de pensamiento y formación política, y difusión y divulgación de plataforma ideológica y programática; campaña a la Presidencia de la República y al Senado; acceso a los medios de comunicación social; y sumas que no afectarán monto a distribuir y son adicionales

1. Norma revisada: artículo transitorio 1, inciso cuarto (parte segunda), en sus numerales 1, 2, 3, 4, e inciso final.

*“(...) Su **financiación** se regirá transitoriamente por las siguientes reglas especiales:*

*1. Recibir anualmente para su **funcionamiento**, entre la fecha de su inscripción en el registro único de partidos y movimientos políticos ante el Consejo Nacional Electoral o quien haga sus veces y el 19 de julio de 2026, una suma equivalente al promedio de lo que reciben durante cada año los partidos o*

movimientos políticos con personería jurídica para su funcionamiento. El uso de estos recursos se hará acorde con las reglas que aplican a todos los partidos y movimientos políticos.

*2. Para contribuir a la financiación del **Centro de pensamiento y formación política del partido, así como para la difusión y divulgación de su plataforma ideológica y programática**, recibirá anualmente entre la fecha de su inscripción en el registro único de partidos y movimientos políticos y el 19 de julio de 2022, una suma equivalente al 7% anual de la apropiación presupuestal para el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos.*

*3. Recibir financiación preponderantemente estatal para las **campañas de sus candidatos a la Presidencia de la República y al Senado de la República** en las elecciones de 2018 y 2022, de conformidad con las siguientes reglas: i) En el caso de las campañas presidenciales se les reconocerá la financiación estatal que corresponda a los candidatos que reúnan los requisitos de ley, de conformidad con las disposiciones aplicables a dichas campañas; ii) En el caso de las campañas al Senado, recibirán financiación estatal anticipada equivalente al 10% del límite de gastos fijados por la autoridad electoral, sin perjuicio de la aplicación de las normas vigentes sobre anticipos previstas para los demás partidos políticos reconocidos; iii) la financiación estatal previa no estará sujeta a devolución, siempre y cuando los recursos asignados hayan sido destinados a las finalidades establecidas en la ley.*

*4. Acceder a espacios en **los medios de comunicación social** en las mismas condiciones de los demás partidos y movimientos políticos con personería jurídica, de acuerdo con la aplicación de las normas vigentes.*

(...)

*Las sumas a que se refieren los numerales 1 y 2 **no afectarán el monto a distribuir por parte del Fondo** para los demás partidos y movimientos políticos con personería jurídica. Los recursos que trata este artículo **serán adicionales a los apropiados y presupuestados por el Fondo**”. Destaca la Sala.*

2. Audiencia pública. En el segundo y tercer eje temático se plantearon la “Financiación del Centro de pensamiento, del partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal hasta el 2026 y de la campaña política de sus candidatos para las elecciones del Presidente y del Congreso de la República de las elecciones de 2018 y 2022²¹⁷” y “la inscripción de listas únicas de candidatos propios del partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad político legal, o en coalición y la asignación de curules en Senado y Cámara”, bajo los siguientes interrogantes:

“¿Qué implicaciones tiene en el presupuesto general de la Nación la financiación preponderadamente estatal del centro del pensamiento del partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad

²¹⁷ Debe entenderse Senado de la República, en los términos del Acto Legislativo 03 de 2017.

político legal y las campañas electorales para el Presidente y Congreso de la República en las elecciones 2018 y 2022?

¿Qué impacto tiene en los partidos y movimientos políticos minoritarios, la financiación preponderadamente estatal al funcionamiento del partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad político legal y a las campañas electorales 2018 y 2022?

¿Qué mecanismos de control se aplicarán a la financiación del partido o movimiento político, el centro de pensamiento y las campañas con recursos provenientes de fuentes distintas a la estatal?

¿A la financiación privada que reciba el partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal son aplicables los límites previstos en el artículo 23 de la Ley 1475 de 2011?

¿Al centro de pensamiento y al partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad político legal, le es aplicable el control de gastos de que trata el artículo 24 de la Ley 1475 de 2011?

¿Al centro de pensamiento y al partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal le están prohibidas las fuentes de financiación de que trata el artículo 27 ibídem?

¿Qué garantías le son aplicables en los medios de comunicación social para el partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal en cuanto a espacios gratuitos en radio y televisión?

2.1. Viceministerio de Hacienda. Respecto del *funcionamiento* explicó que habrán unos gastos adicionales fijos que corresponden a los beneficios que recibirá el partido o movimiento político que resulte del tránsito de las FARC-EP a la vida política como consecuencia directa de la emisión del acto legislativo, y unos gastos adicionales contingentes correspondientes a las erogaciones que ordinariamente puede recibir cualquier organización política si cumple con las condiciones de ley (umbrales) y que se convertirían en gasto extraordinario a favor del nuevo partido si no obtiene el respaldo democrático suficiente para acceder a estos de forma ordinaria.

Indicó que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 1475 de 2011, el Estado concurre a la financiación del funcionamiento permanente de los partidos políticos por conducto del Fondo Nacional de Financiación Política (en adelante Fondo) incluido en el Presupuesto General de la Nación (en adelante PGN), y que los recursos asignados al Fondo se distribuyen entre todas las agrupaciones políticas con personería jurídica según reglas que privilegian a los de mayor representatividad en las elecciones a corporaciones públicas. En este orden de ideas señaló que en el PGN 2017 se apropiaron \$42.269 millones para 16 partidos o movimientos políticos, de suerte que en promedio el nuevo partido político recibirá \$2.642 millones anuales, y que para el 2018 se han programado

\$44.002 millones, con lo cual, le correspondería una suma de \$2.750 millones²¹⁸. Relató que es necesario precisar que estos recursos son adicionales a los asignados en el Presupuesto General de la Nación para el Fondo, de manera que no se afectaría el monto de los recursos a proveer a los demás partidos, ni constituyen base para el cálculo de esta asignación en la siguiente vigencia.

Con relación a la *financiación del Centro de pensamiento y formación política* explicó que para el 2017 la suma corresponde a \$2.958,9 millones y para el 2018 a \$3.080 millones. Indicó que dado que el acto legislativo establece que esta es una cifra anual, la asignación efectiva en las vigencias 2017 y 2022 debe proporcionarse por fracción de tiempo. En cuanto a los gastos adicionales contingentes, para las *campañas a la Presidencia de la República* años 2018 y 2022, expuso que según lo dispuesto en los artículos 10 y 11 de la Ley 996 de 2005, la financiación de las campañas presidenciales es preponderadamente estatal, y se efectúa a través del anticipo y la reposición de votos. De esta manera, tienen derecho a acceder a la financiación estatal por reposición de votos los candidatos que obtengan por lo menos el 4% de los votos depositados en la elección de presidente (art. 11), y a la financiación anticipada los candidatos inscritos por partidos o movimientos políticos que hubieren obtenido por lo menos el 4% de los votos de Senado un porcentaje igual de los votos de la Cámara sumados nacionalmente, en la elección inmediatamente anterior; o bien los candidatos inscritos por grupos representativos de ciudadanos por un número de firmas equivalentes al 3% de los votos depositados en las elecciones anteriores a la presidencia de la República.

Señaló que para la elección tendrá derecho a la reposición de votos el candidato que haya obtenido una votación igual o superior al 4% de los votos válidos, y que aquel que no alcanzará este umbral no tendrá derecho a la reposición de votos, y estará obligado a devolver la totalidad de los recursos recibidos por anticipo. Sostuvo que como el acto Legislativo establece que al nuevo partido se le reconocerá la financiación estatal de las campañas presidenciales en las elecciones 2018-2022 y 2022-2026, ello implica que el nuevo partido tiene derecho al pago del anticipo como si cumpliera la regla del umbral para acceder a este (4% de los votos válidos de la elección anterior de Senado o Cámara), y no está obligado a devolverlo aun si no obtiene una votación igual o superior al 4% de los votos válidos de la elección presidencial.

Adujo que si el candidato del nuevo partido obtuviera una votación igual o superior al 4% de los votos válidos de la elección presidencial, la suma a la que tendría derecho, vía reposición de votos, no sería una obligación nueva a cargo del PGN por efecto de lo dispuesto en el acto legislativo, sino una obligación ordinaria causada según lo dispuesto en los artículos 10 y 11 de la Ley 996 de 2005. En atención a lo anterior manifestó que el cálculo se ha basado únicamente en el valor del anticipo a pagar en las campañas presidenciales 2018 y 2022, y que al indexar al 2018 el valor del anticipo pagado para primera vuelta de la campaña presidencial

²¹⁸ Hace énfasis en que como el acto legislativo establece que esta es una cifra anual, su asignación efectiva en las vigencias 2017 y 2026 deben proporcionarse por fracción de tiempo.

del año 2014, se estima que la financiación estatal anticipada a la que tendría derecho el nuevo partido en la elección de 2018 ascenderá a \$9.114 millones, y que una vez realizado el mismo ejercicio para calcular el anticipo a pagar en la campaña presidencial del 2022, se tiene que el nuevo partido recibiría \$10.258 millones en esa vigencia.

Sobre la *financiación de las campañas al Senado* en las elecciones de 2018 y 2022 afirmó que según lo dispuesto en los artículos 21 a 22 de la Ley 1475 de 2011, la financiación estatal de las campañas a corporaciones públicas, incluido el Senado, se hace efectiva a través de dos mecanismos: i) el anticipo y ii) la reposición de votos²¹⁹. Relató que según el acto legislativo, el nuevo partido tendrá derecho a recibir financiación estatal anticipada equivalente al 10% de los gastos fijados por la autoridad electoral, y no será obligatorio devolver esa suma siempre que la destine a las finalidades establecidas en la ley. Afirmó que para la campaña al Senado 2018-2022 se calcula un valor de \$9.582 millones, indexando el valor del anticipo fijado por el CNE en 2014 para el Senado, y que aplicando el mismo cálculo, el valor a reconocer al nuevo partido por financiación estatal anticipada de la campaña al Senado 2022-2026, sería de \$10.785 millones. Del mismo modo, subrayó que si por la reposición de votos el nuevo partido de las FARC-EP tuviera derecho a la suma que el acto legislativo le reconoce como anticipo directo, este no sería un gasto adicional a cargo del PGN, sino una obligación ordinaria de financiación estatal de campañas de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1475 de 2011.

Concluyó que se presupuesta para gastos de financiación del funcionamiento del partido político de las FARC-EP; el Centro de pensamiento y formación política, los anticipos para la financiación de la campaña presidencial y la financiación de la campaña al Senado equivalente al 10%, y el costo anual para las 10 curules al Congreso; un total de \$232.082 millones de pesos, que correspondería a lo sumo al 0.0176% del PGN, lo cual implica un impacto fiscal mínimo. Precisó que *“los recursos asignados por el Acto Legislativo 03 de 2017 el funcionamiento y financiación de las campañas presidenciales del nuevo partido son adicionales a los presupuestados para los mismos efectos para los partidos y movimientos políticos ordinarios”*.

2.2. Transparencia por Colombia. Adujo que el financiamiento de la actividad política encuentra un primer Estatuto Básico en la Ley 58 de 1985, que se promulgó en el Gobierno de Belisario Betancur (1982-1986), en el que se incluyó el financiamiento público de los partidos para el *funcionamiento interno*, aprobó la

²¹⁹ Explica que de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de la Ley 1475 de 2011, tienen derecho a la financiación estatal de la campaña al Senado los partidos que obtengan el 50% o más del umbral determinado para la corporación. Los partidos pueden solicitar el anticipo hasta el 80% de la financiación estatal, que se calcula sobre el valor recibido por reposición de votos por el partido en la campaña anterior, o bien sobre el menor valor de reposición pagado por la respectiva lista en la elección anterior. Indica que realizada la elección, el partido que no haya obtenido el 50% o más del umbral determinado para la corporación está obligado a devolver lo recibido por concepto de anticipo, y que en el evento en que se cumpla la regla de umbral, se calcula el valor a recibir por reposición de votos, de forma que si este es inferior a la suma recibida por anticipo el partido está obligado a devolver la diferencia. Así mismo, que en todo caso el anticipo se deduce del monto total al que tiene derecho el partido una vez calculada la reposición de votos.

personería jurídica para las disidencias políticas y garantizó el acceso gratuito de todas las colectividades a los medios de comunicación estatal con el fin de fortalecer y apoyar las diferentes formas de expresión política.

Apuntó que los recursos de origen público buscan promover la equidad en las condiciones de participación electoral y reducir la necesidad de fondos privados para hacer viable la actividad política-electoral, además de blindar la incidencia negativa de intereses privados sobre las organizaciones políticas y los candidatos que resulten elegidos. Destacó que para el 2016 la mayor proporción de los ingresos y gastos de funcionamiento fue de origen estatal²²⁰. Subrayó que aunque en el numeral 2° del artículo transitorio 1° del acto legislativo se dice que anualmente entre la fecha de su inscripción y el 19 de julio de 2022, el partido o movimiento de las FARC-EP recibirá una suma equivalente al 7% anual de la apropiación presupuestal para el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos; tal porcentaje no se descontará del presupuesto que hay para el funcionamiento de los demás partidos.

Informó que respecto del presupuesto público para apoyar el *funcionamiento* de la agrupación política que surja de las FARC-EP, así como para aportar a sus *campañas*, se debe tener presente que estas disposiciones deben acompañarse de una definición sobre los gastos reales de las campañas políticas, esto es, que se ha de definir de manera clara los aportes y un tope de gastos. En respuesta a la segunda pregunta relacionada con el impacto que tendrá la reforma propuesta en la financiación de los partidos minoritarios, indicó que se daría en la medida en que no se asegure igualdad de condiciones para el acceso oportuno a los recursos públicos.

No obstante, estimó que se debe reconocer que la financiación pública, en sí misma, no asegura la equidad en el proceso electoral ni elimina la búsqueda de otras fuentes que podrían incluso ser lícitas. Manifestó que si los recursos públicos se utilizan de manera indebida por grupos en el poder o no se garantiza equidad e igualdad de oportunidades para el acceso a los mismos, éstos pierden su capacidad de mantener la imparcialidad en el proceso electoral. Observó que el actual esquema de distribución de los recursos públicos para los partidos y movimientos contemplados en la Ley 1475 de 2011, en la práctica resulta funcional para el mantenimiento de las élites políticas en el poder, puesto que la mayor proporción se entrega en virtud al número de curules elegidas. Sobre la tercera cuestión respondió que se deberán aplicar los mismos mecanismos que se utilizan para todas las organizaciones políticas, es decir, cumplir los requisitos de transparencia y rendición de cuentas sobre el origen, monto y destinación de las fuentes privadas destinadas para financiar el *Centro de pensamiento y las campañas políticas*.

En cuanto a las prohibiciones para el financiamiento de las campañas al Senado consideró que se debe analizar si es adecuado permitir que estas o los candidatos

²²⁰ Expone que el Partido Liberal no reportó ningún aporte privado para funcionamiento y para los partidos Unión Patriótica, Partido Verde y Autoridades Indígenas de Colombia, más del 60% de sus ingresos de funcionamiento se dieron por aportes estatales. Aduce que la única excepción fue el grupo político MIRA que reportó un 7.44% del total de sus ingresos de funcionamiento originados en aportes estatales.

del partido o movimiento de las FARC-EP, se deben financiar con recursos propios, ya que el acto legislativo establece que se entregará el 10% como anticipo de origen público para sus campañas, pero no da cuenta de las fuentes para obtener el otro 90%. Hizo énfasis en que la principal fuente de financiamiento para *las campañas* explica que para el 2011, 2014 y 2015, han sido mayoritariamente privados y que el peso de estos recursos en comparación con el total de los ingresos ha aumentado mientras que los anticipos otorgados por el Estado han disminuido²²¹.

Encontró la necesidad de hacer el seguimiento del origen de los recursos propios, porque muchas veces se reportan aportes en especie, que no entran dentro de la cuenta única, y que en el caso de las *campañas de candidatos* de las FARC-EP se tendría que verificar el origen lícito de dichos recursos, porque existen preocupaciones en cuanto a la legalización de recursos que provienen de sus antiguas actividades ilícitas.

En respuesta a la cuarta pregunta relacionada con los límites de financiación privada, respondió que respecto de las reglas sobre los ingresos y controles, se deben aplicar los requisitos contemplados en el artículo 18 de la Ley 1475 de 2011, con el fin de promover la inclusión y la participación política de las mujeres jóvenes y minorías étnicas, siendo relevante tomar en cuenta que los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos son sujetos obligados a cumplir con los requerimientos de transparencia y acceso de la información pública dispuesta en la Ley 1712 de 2014²²². Explicó que al partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP así como al *Centro de pensamiento* les está prohibido las fuentes de financiación de que trata el artículo 27 de la Ley 1475 de 2011, esto es, cualquier forma de financiación irregular, ilícita o indebida de los partidos políticos.

Concluyó que se deben fortalecer los mecanismos de investigación y sanción del CNE para que cumpla con la misión encomendada, asegurando la independencia de los magistrados respecto de los congresistas y, sobre todo, ante las organizaciones políticas, para evitar la politización del órgano encargado del monitoreo electoral.

2.3. Consejo Nacional Electoral (CNE). Hizo notar que a través de oficio del 25 de abril de 2017 requirió al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para efectuar los ajustes presupuestales que debe incluir un rubro de financiación para los gastos de *funcionamiento* del futuro partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad político legal. Resaltó que allí se petitionó la suma de \$3.565.731.782, los cuales fueron divididos de la siguiente forma: i) \$1.866.875.279 al partido o movimiento político que surja, por concepto del promedio de recursos asignados a los demás partidos y ii) \$1.698.856.503 en cuanto a la financiación del Centro de pensamiento y formación política. Sugiere

²²¹ Elecciones 2011, 89% recursos privados y 2% de anticipos estatales; en el 2014, 71% de recursos privados y 6% de anticipos estatales; 2015, 89% de recursos privados y 0,2% de anticipos estatales.

²²² “Por medio de la cual se crea la ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional y se dictan otras disposiciones”.

que en virtud del principio constitucional de igualdad la financiación del Centro de pensamiento de las FARC-EP se extienda a los demás partidos y movimientos políticos con personería jurídica al no existir un criterio válido que justifique la diferenciación.

2.4. Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga. Explicó que el acto bajo revisión constitucionaliza las reglas sobre financiación del partido político, del *Centro de pensamiento y formación política* y de las campañas a la Presidencia y el Senado de la República, lo que podría llegar a sustituir principios axiales de la Constitución como el de igualdad de trato aplicable a todos los partidos y movimientos políticos, así como el principio de neutralidad en las condiciones de acceso y competencia.

2.5. Iván Cepeda Castro, Senador del Polo Democrático. Sobre la primera pregunta relacionada con las implicaciones del aumento en el PGN derivado de la financiación del partido político de las FARC, manifestó que el aumento debe sopesarse a la luz del decrecimiento de gastos para la Nación provocado por los efectos positivos que tiene el proceso de paz y la terminación del conflicto en una relación costo-beneficio²²³. En respuesta a la segunda pregunta sobre el impacto de la reforma en los grupos minoritarios señaló que el monto establecido para el sostenimiento del *Centro de pensamiento* no podrá utilizarse para la financiación de las campañas electorales, ni puede afectar el monto de los demás partidos políticos, porque tiene como objetivo contribuir al proceso de adecuación e inclusión de la nueva agrupación política a las realidades de nuestra sociedad que amplía la democracia.

A las preguntas tercera y cuarta sobre mecanismos de control y límites de financiación privada informó que el nuevo partido queda obligado al cumplimiento de la Ley 1475 de 2011, que establece la obligación de presentar informes públicos ante el CNE sobre ingresos y egresos anuales, destinación y ejecución de los dineros públicos recibidos, justificar los conceptos y tipos de gastos que debe contener la rendición de cuentas para las garantías de transparencia y control, denotando que se le aplicaran todas las medidas previstas para el control de los dineros. Respecto a la pregunta de los recursos que se van a destinar al Centro de pensamiento estimó que le son aplicables todas las medidas previstas para el control de los dineros que se entreguen y que el nuevo partido estará obligado a respetar y acoger los límites de gastos de las campañas electorales a los cargos y corporaciones de elección popular fijados por el CNE o quien haga sus veces.

Finalmente a la pregunta sobre las prohibiciones de financiación al Centro de pensamiento respondió que el nuevo partido o movimiento político debe respetar todas las normas de la legalidad y someterse al escrutinio de las autoridades establecidas, así como la prohibición de recibir recursos de las fuentes mencionadas en el artículo 27 de la Ley 1475 de 2011.

²²³ Señala que en un reciente estudio Diego Otero ha calculado que los últimos años Colombia gastaba \$22.000 millones cada día de guerra, con lo cual se debe valorar lo que este ahorra en la valoración de los gastos por financiación.

2.6. Camilo Gómez Álzate, ex comisionado de paz. Aseveró que las reglas transitorias que se establecen en el acto legislativo para la financiación del partido o movimiento político, las campañas y el Centro de pensamiento genera que esta organización goce de una mejor situación económica que aquellos partidos o movimiento que han venido luchando para la conservación sin ningún apoyo o reconocimiento adicional. Consideró necesario indagar sobre las razones políticas y jurídicas que sustentan el hecho de financiar dicho *Centro de pensamiento y formación política*, toda vez que la legislación actual no le otorga la posibilidad a los partidos políticos vigentes de gozar de financiación estatal para este fin. En este sentido, se pregunta por qué no darle la oportunidad, de forma equitativa, de financiar centros de pensamiento no solo a las FARC-EP, sino a los otros partidos políticos constituidos actualmente.

2.7. Rafael Pardo Rueda, Alto Consejero para el post conflicto. Sobre el *Centro de pensamiento* expresó que existen antecedentes en procesos de paz anteriores en Colombia como la Corporación Compaz con el M-19; Corporación Progresar con el EPL; y la Corporación Nuevo Arco Iris con la Corriente de Renovación Socialista. Estas corporaciones tuvieron existencia por más de una década, recibieron presupuesto público y tuvieron contratos con entidades públicas y privadas.

2.8. Rodrigo Rivera, Alto Comisionado para la Paz. Manifestó que los espacios en los *medios de comunicación* serán los mismos que para el resto de los partidos o movimientos políticos, por lo que se establece un equilibrio con el resto de los partidos políticos que usan el espectro electromagnético para la divulgación de plataformas políticas.

2.9. Misión de Observación Electoral (MOE). Afirmó que la participación en *espacios gratuitos en radio y televisión* debe de estar precedida de la garantía de igualdad en radio y televisión para proteger el equilibrio informativo entre los partidos.

2.10. Corporación Sisma Mujer, Corporación Humanas y Red Nacional de Mujeres. Sostuvieron que el acceso a los *medios de comunicación* por el partido o movimiento político debe incentivar “*una cultura democrática de paz y reconciliación (...) de valores no discriminatorios y de respeto al derecho de las mujeres a una vida libre de violencia*”, como se recoge en el Acuerdo Final para la paz.

2.11. Elisabeth Ungar, Miembro de la Misión Electoral Especial. Indicó que la financiación de la política es esencial para quienes aspiran a ser elegidos por voto popular, debiendo existir igualdad, equidad y transparencia en la financiación de los partidos y de las campañas políticas. Comentó que en ningún país se dispone de una financiación del 100% por el Estado. En Colombia existe un sistema de financiación mixto, en donde la mayor parte de los recursos son estatales, como se establece en el Acto Legislativo 3 de 2017 para el partido o movimiento político que surja de las FARC-EP. Encontró justificada la *financiación del partido* y de las

campañas de las FARC-EP en el tránsito a la actividad político legal, porque el sistema financiero difícilmente concedería préstamos a este grupo. Así mismo, hizo énfasis en implementar un sistema de control de los recursos privados y estatales, para sancionar oportunamente a los responsables y evitar la introducción de dineros ilegales a las campañas políticas.

2.12. Fabio Enrique López, -IEPRI- Universidad Nacional de Colombia. Aseguró que las normas sobre financiación deben ser las mismas de las demás organizaciones políticas. Agregó que los límites a la financiación privada existen solamente en el papel, además que la eficacia de los controles depende de las transformaciones en el régimen electoral que desconoce cuándo ocurrirán.

2.13. Jack Housni Jaller, Representante a la Cámara por el Partido Liberal. Respaldó que las consecuencias de la *financiación del partido* y el *Centro de pensamiento y formación política* serán mínimas y en todo caso dichos gastos se compensaran dada la aminoración del presupuesto de guerra. Añadió que la financiación prevista no irá en detrimento de los demás partidos y movimientos políticos, siendo aplicables las normas de control y usos de los recursos.

2.14. Procuraduría General de la Nación. Conceptuó que ni el Acuerdo Final para la paz, ni el Acto Legislativo 03 de 2017, han entregado a las FARC-EP en su tránsito hacia la actividad político legal, beneficio o prerrogativa alguna en torno a la participación en los *medios de comunicación*, ya que la Constitución establece en el artículo 111 que todos los partidos y movimientos políticos con personería jurídica pueden en todo tiempo emplear los medios de comunicación social del Estado. Explicó que la posibilidad de utilizar los medios de comunicación también se encuentra regulada en el artículo 23 de la Ley 130 de 1994, estatutaria de los Partidos y Movimientos Políticos, que permite a tales agrupaciones con personería jurídica la utilización de los medios de comunicación para promover y difundir sus principios y programas en los asuntos de interés nacional, y la realización de propaganda electoral para publicitar cargos de elección popular contenido en el artículo 24.

Resaltó que los partidos y movimientos políticos con personería jurídica podrán acceder gratuitamente a los medios de comunicación social del Estado, de distintas maneras como lo prevé el artículo 25 de la mencionada ley. Así mismo, sostuvo que frente a los medios de comunicación de concesión privada se ha previsto que al CNE corresponde señalar el máximo de cuñas radiales, de avisos o de vallas publicitarias que podrá contratar cada partido o candidato individual a las corporaciones públicas (art. 28, Ley 130/94). Coligió en cuanto a medios de comunicación que la participación del partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP no sustituye ningún principio consustancial de la Constitución, dado que las garantías aplicables son las mismas de las demás organizaciones conforme a las reglas ordinarias y en caso de que se declaren en oposición accederían al régimen diferenciado para dichos movimientos políticos.

3. Intervenciones ordinarias

3.1. Presidencia de la República. Resaltó que la financiación estatal no sustituye el marco democrático participativo en el ámbito de la igualdad, dado que no se trata de un favorecimiento arbitrario hacia el partido o movimiento político de las FARC-EP, sino de una manera de equiparar las condiciones con los demás, para competir en condiciones de igualdad. Sostuvo que recibir el 7% anual de la apropiación presupuestal para el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos (*Centro de pensamiento*) no es desproporcionado en términos de participación desde el aspecto económico, sino una garantía para el nuevo partido o movimiento político en desarrollo del marco democrático participativo. Tampoco halló que se eliminen los derechos derivados del principio de igualdad y del principio democrático dado que el dinero para la financiación no va en detrimento de los demás partidos políticos, además que el Fondo se mantiene intacto para distribuir los porcentajes correspondientes.

3.2. Defensoría del Pueblo. Estimó razonable que se establecieran reglas específicas en torno a la financiación de los partidos y movimientos políticos, bien sea estatal o privada, y se adopten medidas transitorias de financiación preponderadamente estatal en atención a la incursión de este partido o movimiento político en el ejercicio de la actividad político legal. Advirtió que las reglas relativas a los límites a la financiación privada previstas en la Ley 1475 de 2011 son aplicables a dicha agrupación. Lo contrario, aseveró, implicaría crear una excepción no contemplada en el acto legislativo, pues no excluye la posibilidad de obtener financiación privada. Encontró necesario atender las observaciones de la Misión Electoral Especial (MEE) que recomienda mantener el modelo de financiamiento mixto, ampliando y redistribuyendo los porcentajes directos e indirectos de la financiación pública, y reduciendo los de origen privado. Concluyó que el surgimiento de nuevos grupos, así como las minorías, requiere de una financiación mayor por el Estado, principalmente por el régimen de transición determinado en el Acuerdo Final.

3.3. Vida. Comité Nacional de Víctimas de la Guerrilla. Sostuvo que el Gobierno contrariando la voluntad popular expresada el 2 de octubre en el plebiscito, continuó permitiendo la participación de los representantes de las FARC-EP concediéndoles mayores beneficios en lo que respecta a la financiación del *Centro de pensamiento y formación política*, al pasar de un 5%, en el Acuerdo aprobado el 24 de agosto de 2016 a un 7% en el Acuerdo Final para la paz del 24 de noviembre.

3.4. Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo. Anotó que la financiación prevista para el nuevo partido político, el *Centro de pensamiento* y las *campañas electorales* no sustituye ningún elemento definitorio de la Constitución, porque se trata de igualar las condiciones de la nueva fuerza política que surja de las FARC-EP, en el marco del constitucionalismo transicional y para la ampliación y universalización de la democracia.

3.5. Universidad de Antioquia, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Consideró que en el marco de la justicia transicional la financiación preponderadamente estatal de la nueva organización política, del *Centro de*

pensamiento y a las *campañas políticas* no sustituye ningún eje fundacional de la Constitución. Determinó que la destinación *ad hoc* de financiación aunque constituye un privilegio a un partido político determinado, finalmente asigna unos recursos que en promedio reciben los demás partidos políticos, no correspondiendo a porcentajes desproporcionados, ni se desequilibrando la distribución legal de tales partidas.

3.6. Procuraduría General de la Nación. Manifestó que la financiación prevista para el nuevo partido político no sustituye los principios consustanciales de democracia, la participación y el pluralismo político, al corresponder a medidas excepcionales y transitorias en el marco de la justicia transicional, que tienen por finalidad otorgar garantías a quienes se alzaron en armas para canalizar por la vía democrática sus pretensiones políticas, una vez se hayan reincorporado a la vida civil y política. Afirmó que si bien dichas medidas favorecen especialmente al partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad político legal, no tienen la magnitud suficiente para alterar los elementos fundacionales de la Constitución, al pretender fortalecer el funcionamiento de las organizaciones políticas y consolidar una democracia deliberativa en el marco de un Estado constitucional de derecho.

4. La financiación de los partidos y movimientos políticos: funcionamiento, Centro de pensamiento y difusión de plataforma, campaña presidencial y al Senado, y acceso a medios de comunicación

4.1. La financiación de los partidos y de las campañas políticas es un asunto consustancial a la participación en política. Como la finalidad de los partidos y movimientos políticos es que se conviertan en intermediarios entre los ciudadanos y el ejercicio del poder político, se debe tener presente que necesitan de recursos para el funcionamiento, el fortalecimiento de su pensamiento o plataforma política, las campañas de sus candidatos, el acceso a los medios de comunicaciones social, entre otros.

De este modo, se establecen diferentes formas de financiación de las organizaciones políticas así como de las campañas electorales, que se pueden dividir en financiación pública, privada y mixta. Tratándose de la pública puede ser directa²²⁴, indirecta²²⁵, previa²²⁶ y posterior²²⁷ según se trate de recursos que se provean a través de *anticipos*, modalidades de *reposición* de votos, *ventajas* tributarias o *participación* en medios de comunicación.

²²⁴ “Cuando el Estado entrega el dinero a las campañas”.

²²⁵ “Cuando el Estado entrega servicios, concede acceso a medios de comunicación, realiza capacitaciones, otorga beneficios tributarios, establece tarifas especiales en servicios o permite la utilización de sus inmuebles e infraestructura”.

²²⁶ “Cuando los recursos estatales son entregados a las campañas antes de la celebración de la elección”.

²²⁷ “Cuando su dación opera después de transcurrida la fecha de elección”. Cfr. GONZÁLEZ ZÁBALA, Clara María. Tipología de la financiación de las campañas presidenciales en Colombia. Retos y tendencias del Derecho Electoral. Ed. Rocío Araujo. Bogotá. Universidad del Rosario, 2014, p. 255.

En la Constitución de 1991 se elevó la financiación de los partidos y movimientos políticos a rango constitucional en el artículo 109 en donde se establecieron las pautas generales para la financiación estatal de las campañas, como el sistema mixto de financiación en donde el Estado concurre al sostenimiento de tales organizaciones políticas con personería jurídica, así como de las campañas electorales y las consultas internas que se realicen²²⁸.

La financiación de los partidos y campañas políticas de carácter mixto tiene como objetivo que el aporte de recursos privados no incida en las decisiones de quienes resulten elegidos, se conserve la autonomía de las agrupaciones políticas para la toma de decisiones y facilite la consolidación, mantenimiento y difusión del proyecto político.

4.2. La Ley 130 de 1994, estatutaria de los Partidos y Movimientos Políticos²²⁹, reguló la financiación estatal y privada (Título IV), en los artículos 12 (financiación de los partidos)²³⁰, 13 (financiación de las campañas)²³¹, 14 (aportes de particulares)²³², 15 (entrega de las contribuciones), 16 (donaciones de las personas jurídicas) y 17 (líneas especiales de crédito). El artículo 38 creó el Fondo nacional de financiación de partidos y campañas electorales²³³.

Por su parte, el Título V concierne a la publicidad y rendición de cuentas (arts. 18 y 20), en tanto el Título VI comprende la utilización de los medios de comunicación (art. 22), la divulgación política (art. 23), la propaganda electoral (art. 24), el acceso a medios de comunicación social del Estado (art. 25), las garantías en la información (art. 27), el acceso de la oposición a los medios de comunicación del Estado (art. 34) y la réplica por ésta (art. 35).

4.3. Luego fue modificado el artículo 109 originario de la Constitución de 1991 por el artículo 3 del Acto Legislativo 01 de 2003, a su vez reformado por el artículo 3 del Acto Legislativo 01 de 2009. De dicha enmienda constitucional, para efectos del asunto que compromete a la Corte, puede destacarse lo siguiente:

²²⁸ Cfr. RESTREPO, Nydia. *Financiamiento de los partidos, movimientos políticos y campañas electorales en Colombia*. *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*. Ed. Pablo Gutiérrez y Daniel Zovatto. México, UNAM, 1985. P. 185.

²²⁹ Expedida de conformidad a lo establecido originariamente por el artículo 109 de la Constitución de 1991.

²³⁰ *“El Estado financiará el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica o con representación en el Congreso, mediante la creación de un fondo (...). El Consejo Nacional Electoral distribuirá los dineros de dicho fondo de acuerdo con los siguientes criterios: (...).”*

²³¹ *“El Estado contribuirá a la financiación de las campañas electorales de los partidos y movimientos políticos, lo mismo que las de los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos de conformidad con las siguientes reglas: (...).”*

²³² *“Los partidos, movimientos políticos y candidatos, al igual que las organizaciones adscritas a grupos sociales que postulen candidatos, podrán recibir ayuda o contribuciones económicas de personas naturales o jurídicas. Ningún candidato a cargo de elección popular podrá invertir en la respectiva campaña suma que sobrepase la que fije el Consejo Nacional Electoral, (...).”*

²³³ *“Créase el fondo nacional de financiación de partidos y campañas electorales, sin personería jurídica, como sistema especial de cuentas adscrito al Consejo Nacional Electoral. El patrimonio del fondo estará integrado con los recursos que asigne el Estado para la financiación de los partidos, de los movimientos o de las campañas electorales, y por las demás sumas previstas en la presente ley. La administración del fondo será competencia del Consejo Nacional Electoral y la ordenación del gasto corresponderá al Registrador Nacional del Estado Civil”.*

- El Estado concurre a la financiación política y electoral de los *partidos y movimientos políticos* con personería jurídica, de conformidad con la ley. Las *campañas electorales* que adelanten los candidatos avalados por dichas organizaciones serán financiadas parcialmente con recursos del Estado.

- La ley determinará el porcentaje de votación necesario para tener derecho a la financiación. El monto de los gastos que puedan realizar en las campañas electorales se podrá limitar, así como la máxima cuantía de las contribuciones privadas, de conformidad con la ley.

- Las campañas para elegir Presidente de la República dispondrán de *acceso* a un máximo de *espacios publicitarios y espacios institucionales* de radio y televisión *costeados por el Estado* para aquellos candidatos que cumplan los requisitos de seriedad que determine la ley.

- La violación de los topes máximos de financiación de las *campañas* se sancionará con la pérdida de la investidura o del cargo. Asimismo, las organizaciones políticas deberán *rendir públicamente cuentas* sobre el volumen, origen y destino de sus ingresos. Además, se prohíbe recibir financiación para *campañas electorales* de personas naturales o jurídicas extranjeras. Ningún tipo de financiación privada podrá tener fines antidemocráticos o atentatorios del orden público.

De igual manera, los artículos 152²³⁴ y 262²³⁵ de la Constitución aluden a la financiación *preponderantemente estatal* de las *campañas presidenciales o de la campaña*, respectivamente.

Ahora bien, la posibilidad que tienen los partidos y movimientos políticos de acceder a los medios de comunicación social hace parte del derecho a la *financiación indirecta*, y encuentra fundamento en otros derechos como la libertad de expresión y difusión de pensamiento y opiniones (art. 20 superior) y el acceso equitativo al espectro electromagnético (art. 75 superior). También debe observarse el numeral 3 del artículo 40 al preceptuar que para hacer efectivo el derecho de todo ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, puede constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna, formar parte de ellos libremente y “*difundir sus ideas y programas*”. El artículo 111 de la Constitución²³⁶ establece que los partidos y movimientos políticos con personería jurídica “*tienen derecho a utilizar los medios de comunicación que hagan uso del espectro electromagnético, en todo tiempo, conforme a la ley*” y que regulará los casos y la forma como los partidos, los movimientos políticos y los candidatos debidamente inscritos, tendrán acceso a dichos medios.

Igualmente el artículo 112 de la Carta regula los derechos de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que se declaren en oposición, en

²³⁴ Modificado por el artículo 4 del Acto Legislativo 02 de 2004.

²³⁵ Modificado por el artículo 12 del Acto Legislativo 01 del 2003, por el artículo 11 del Acto Legislativo 01 de 2009 y por el artículo 20 del Acto Legislativo 02 de 2015.

²³⁶ Modificado por el artículo 4 del Acto Legislativo 01 de 2003.

donde se especifica que tendrán derecho “*al uso de los medios de comunicación social del Estado o en aquellos que hagan uso del espectro electromagnético de acuerdo con la representación obtenida en las elecciones para Congreso inmediatamente anteriores; la réplica en los mismos medios de comunicación*”. El numeral 10 del artículo 265, *ejusdem*, contempla dentro de las atribuciones especiales del CNE, “*reglamentar la participación de los partidos y movimientos políticos en los medios de comunicación social del Estado*”.

4.4. Posteriormente, la Ley 1475 de 2011, estatutaria de la organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, estableció en el Capítulo I del Título I los principios y reglas de *organización y funcionamiento*²³⁷; en el Capítulo I del Título II la financiación del *funcionamiento* de los partidos y movimientos políticos, concernientes a las fuentes de financiación (art. 16), financiación estatal (art. 17)²³⁸, destinación de los recursos (art. 18)²³⁹ y rendición pública de cuentas (art. 19). En el Capítulo II la financiación de las *campañas electorales*, relativas a las fuentes de financiación (art. 20)²⁴⁰, financiación estatal

²³⁷ El artículo 1 alude a la participación, la igualdad, el pluralismo, la equidad e igualdad de género, la transparencia y la moralidad.

²³⁸ “*El Estado concurrirá a la financiación del funcionamiento permanente de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, por conducto del Fondo Nacional de Financiación Política, de conformidad con las siguientes reglas de distribución de la correspondiente apropiación presupuestal: 1. El diez por ciento (10%) se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos con personería jurídica. 2. El quince por ciento (15%) se distribuirá por partes iguales entre los partidos o movimientos políticos que hayan obtenido el 3% o más del total de votos emitidos válidamente en el territorio nacional en la última elección de Senado de la República o de Cámara de Representantes. 3. El cuarenta por ciento (40%) se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos o movimientos en proporción al número de curules obtenidas en la última elección del Congreso de la República. 4. El quince por ciento (15%) se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de curules obtenidas en la última elección de Concejos Municipales. 5. El diez por ciento (10%), se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de curules obtenidas en la última elección de Asambleas Departamentales. 6. El cinco por ciento (5%), se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de mujeres elegidas en las corporaciones públicas. 7. El cinco por ciento (5%), se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de jóvenes elegidos en las corporaciones públicas. (...)*”.

²³⁹ “*Los recursos provenientes de la financiación estatal se destinarán a financiar las actividades que realicen para el cumplimiento de sus fines y el logro de sus propósitos y, en particular, para las siguientes finalidades, de conformidad con sus planes, programas y proyectos: 1. Para el funcionamiento de sus estructuras regionales, locales y sectoriales. 2. Para la inclusión efectiva de mujeres, jóvenes y minorías étnicas en el proceso político. 3. Para el funcionamiento de los centros y fundaciones de estudio, investigación y capacitación. 4. Para dar apoyo y asistencia a sus bancadas. 5. Para cursos de formación y capacitación política y electoral. 6. Para la divulgación de sus programas y propuestas políticas. 7. Para el ejercicio de mecanismos de democracia interna previstos en sus estatutos. En todo caso, para las actividades de sus centros de pensamiento, la realización de cursos de formación y capacitación política y electoral, y para la inclusión efectiva de jóvenes, mujeres y minorías étnicas en el proceso político, los partidos y movimientos destinarán en sus presupuestos anuales una suma no inferior al quince por ciento (15%) de los aportes estatales que le correspondieren. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica están obligados a debatir y a aprobar democráticamente sus presupuestos, y a ofrecer completa información pública sobre las decisiones adoptadas en esta materia, de conformidad con la reglamentación que expida el Consejo Nacional Electoral*”.

²⁴⁰ “*Los candidatos de los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos inscritos a cargos o corporaciones de elección popular, podrán acudir a las siguientes fuentes para la financiación de sus campañas electorales: 1. Los recursos propios de origen privado que los partidos y movimientos políticos destinen para el financiamiento de las campañas en las que participen. 2. Los créditos o aportes que provengan del patrimonio de los candidatos, de sus cónyuges o de sus compañeros permanentes, o de sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad. 3. Las contribuciones, donaciones y créditos, en dinero o en especie, que realicen los particulares. 4. Los créditos obtenidos en entidades financieras legalmente autorizadas. 5. Los ingresos originados en actos públicos, publicaciones y/o cualquier otra actividad lucrativa del partido o movimiento. 6. La financiación estatal, de acuerdo con las reglas previstas en esta ley*”.

(art. 21)²⁴¹, anticipos (art. 22), límites a la financiación privada (art. 23), límites al monto de gastos (art. 24), administración de los recursos y presentación de informes (art. 25), pérdida del cargo por violación de los límites al monto de gastos (art. 26). El Capítulo III sobre disposiciones comunes alude a la financiación prohibida (art. 27).

De otro lado, se dispone en el Capítulo I del Título I que en los estatutos del partido o movimiento político se debe referir al empleo de los espacios institucionales en televisión y en los medios de comunicación para la divulgación política y la propaganda electoral (art. 4, num. 16). En el Capítulo III del Título III sobre propaganda electoral y del acceso a los medios de comunicación, comprende la propaganda electoral (art. 35), espacios gratuitos en radio y televisión (art. 36), número máximo de cuñas, avisos y vallas (art. 37).

4.5. Por su parte, la Ley 996 de 2005, estatutaria de la elección de Presidente de la República, en el Capítulo III sobre *acceso a la financiación estatal previa* establece las *condiciones de ley* (art. 10)²⁴². El Capítulo V alusivo a la *financiación de las campañas presidenciales* estatuye la *financiación preponderantemente estatal* (art. 11)²⁴³, el monto máximo de las contribuciones o donaciones por particulares (art. 14), los libros de contabilidad y soporte (art. 17), el sistema de auditoría (art. 18), los responsables de la rendición de cuentas (art. 19), la vigilancia de las campañas y sanciones (art. 21).

El Capítulo V sobre acceso a medios de comunicación social, establece el acceso equitativo a espacios en los medios que usa el espectro electromagnético (art. 22), el acceso al Canal Institucional y la Radiodifusora Nacional (art. 23), la propaganda electoral (art. 24), la garantía de equilibrio informativo entre las campañas presidenciales (art. 25), las prohibiciones para todos los candidatos a la Presidencia de la República (art. 26).

4.6. La Corte en la sentencia C-089 de 1994, que revisó la hoy Ley 130 de 1994, estatutaria de los Partidos y Movimientos Políticos, al examinar la financiación estatal y privada (Título IV) a la luz del artículo 109 originario de la Constitución de 1991²⁴⁴, recabó que la ayuda financiera tiene objeto “*neutralizar la dependencia*

²⁴¹ “Los partidos y movimientos políticos y grupos de ciudadanos que inscriban candidatos, tendrán derecho a financiación estatal de las correspondientes campañas electorales, mediante el sistema de reposición de gastos por votos válidos obtenidos, siempre que obtengan el siguiente porcentaje de votación: En las elecciones para corporaciones públicas tendrán derecho a financiación estatal, cuando la lista obtenga el cincuenta (50%) o más del umbral determinado para la respectiva corporación. (...). La financiación estatal de las campañas electorales incluirá los gastos realizados por los partidos y movimientos políticos y/o los candidatos. (...)”.

²⁴² “Los candidatos inscritos a la Presidencia de la República que cumplan los siguientes requisitos, podrán acceder a financiación estatal previa a la fecha de las elecciones: (...). Parágrafo. La financiación estatal previa está compuesta por un anticipo del Estado, que comprende una parte para la financiación de la propaganda electoral y otra para la financiación de otros gastos de campaña, tal y como se reglamenta en la presente ley”.

²⁴³ “El Estado financiará preponderantemente las campañas presidenciales de los partidos y movimientos políticos, lo mismo que las de los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos que inscriban candidatos a la Presidencia de la República, y reúnan los requisitos de ley. a) Los candidatos que reúnan los requisitos de ley para acceder a los beneficios de la financiación estatal previa, tendrán derecho a: (...). b) La financiación de las campañas de los candidatos que no cumplan con los requisitos establecidos en el artículo diez (10) de esta ley para acceder a la financiación estatal previa de las campañas presidenciales, se regirá por las siguientes reglas: (...)”.

²⁴⁴ “El Estado contribuirá a la financiación del funcionamiento y de las campañas electorales de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica (...)”.

y servidumbre que las organizaciones políticas pueden adquirir respecto de los centros privados de poder que les prodigan su apoyo económico y pueden prevalerse de él para derivar una malsana influencia sobre los asuntos políticos o exigir reciprocidades que deterioran la moral social y socavan la confianza en el correcto desempeño de su función representativa y mediadora, que debería inspirarse únicamente en el interés general". Particularmente destacó dicha decisión que corresponde *"a la ley estatutaria articular la fórmula concreta para el cálculo y la asignación del apoyo financiero estatal"*, que en torno al principio de igualdad *"los criterios que la ley acoge permiten estructurar un sistema de asignación financiera que es razonable y toma en consideración las diferencias que se presentan en la dimensión política de los distintos partidos y movimientos"*.

Luego vino el artículo 3 del Acto Legislativo 01 de 2003 que modificó el artículo 109 superior²⁴⁵ hasta la reforma introducida por el artículo 3 del Acto Legislativo 01 de 2009. Este último acto dio lugar a la aprobación de la actual Ley 1475 de 2011, estatutaria de la organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, examinada en la sentencia C-490 de 2011. Al estudiar en dicha decisión el Capítulo I, específicamente el artículo 16 sobre *fuentes de financiación*, la Corte derivó del inciso primero del artículo 109 de la Constitución cuatro efectos normativos: *"(i) que el Estado deberá obligatoria y efectivamente concurrir a la financiación de los partidos y movimientos políticos; (ii) que los recursos públicos concurrirán parcialmente a la financiación política y electoral de los partidos y movimientos políticos, estándose por ende ante un sistema mixto o combinado de financiación; (iii) que el Estado financiará a aquellos partidos y movimientos políticos que cuenten con personería jurídica; y (iv) que será el legislador el encargado de determinar la forma y modo de tal financiación estatal"*.

Nuevamente en esta sentencia resaltó la importancia que reviste para la democracia constitucional la función electoral y como parte de ella la financiación por el Estado de las campañas electorales²⁴⁶. Lo anterior, le permitió a la Corte determinar el papel que cumple la financiación estatal de los partidos y movimientos políticos, así como de las campañas electorales, en cuanto *"ofrece a las organizaciones políticas unas garantías mínimas para su funcionamiento político y electoral, promoviendo los principios (...) mencionados"*. Destaca la Sala.

²⁴⁵ *"El Estado concurrirá a la financiación de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, de conformidad con la ley. Las campañas que adelanten los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y los grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos serán financiadas con recursos estatales mediante el sistema de reposición por votos depositados. (...)"*.

²⁴⁶ Sostuvo al respecto: *"la financiación pública se encuentra encaminada a garantizar los principios de participación, igualdad, transparencia y pluralismo, que deben informar el juego político y electoral en un estado constitucional y democrático de derecho; así como a evitar la injerencia, servidumbre o dependencia de los partidos y movimientos políticos respecto de los grupos de poder e intereses particulares, ya que estos, cuando tienen por finalidad cooptar la actividad del elegido, pueden terminar viciando la voluntad política, la cual debe estar encaminada a la consecución del bien colectivo y del interés general. Así, aunque la Sala reconoce la validez constitucional de la financiación privada, tampoco desconoce que tales recursos pueden en muchos casos estar dirigidos, no al propósito altruista de concurrir en la vida democrática y electoral a través de aportes económicos, sino a condicionar la actividad pública del candidato elegido a fines particulares y contrarios a dichos intereses del conglomerado social"* (sentencia C-490 de 2011).

4.7. De otra parte, la Corte al analizar el artículo 3 de la Ley 1475 de 2011 (art. 3, registro único de partidos y movimientos políticos), señaló que el actual régimen constitucional tiene como uno de los rasgos esenciales “*la necesidad de identificación y diferenciación ideológica*”, como presupuesto indispensable para que la ciudadanía esté “*en la libertad de elegir entre distintos programas políticos y plataformas ideológicas*”, desde la perspectiva del “*predominio de la adscripción programática, opuesta a las prácticas personalistas, clientelistas o de coacción*”²⁴⁷. Resalta la Sala.

Sostuvo este Tribunal en la sentencia C-089 de 1994 que el ejercicio de la actividad política y de la acción proselitista hace indispensable que los partidos y movimientos políticos se identifiquen ideológicamente, cuya exigencia democrática y libertaria se justifica en beneficio del pluralismo. En cuanto a la promoción política de la campaña presidencial, esta Corporación en la sentencia C-1153 de 2005 tuvo la oportunidad de señalar que: “*tiende a hacer conocer, de manera concreta, el proyecto o programa gubernamental que se propone a los electores. Su objetivo sería entonces la difusión de la plataforma ideológica que soporta la candidatura, y los principales planes y programas que el postulante, consecuente con aquel fundamento, pretendería llevar a cabo durante el cuatrienio presidencial correspondiente, así como el señalamiento de los medios jurídicos y materiales de la acción gubernamental en dicho lapso*”.

4.8. En lo correspondiente a la importancia del acceso a los *medios de comunicación social* como instrumento de difusión de las ideas, programas y mensajes en la dinámica de las campañas políticas contemporáneas, la Corte en la sentencia C-490 de 2011 replicó que: “*existe un vínculo entre la radiodifusión de propaganda política con el derecho fundamental a la igualdad. (...) Las emisoras deben otorgar a los partidos y movimientos políticos la posibilidad de difundir su propaganda política en condiciones de igualdad, prohíbe las prácticas monopolísticas en el uso del espectro electromagnético y garantiza el pluralismo informativo y la competencia. Además, en el mundo actual, la igualdad en el acceso a los medios de comunicación y a la difusión de las ideas políticas juega un papel esencial en la definición y configuración del poder*”²⁴⁸.

La Constitución ha dispuesto el acceso al espectro electromagnético en condiciones de igualdad, pudiendo intervenir el Estado para garantizar el pluralismo informativo y la competencia (art. 75 superior). La Corte expuso en la sentencia C-1153 de 2005 que la reserva de espacios en los medios de comunicación social se encamina a la satisfacción del interés general, además que la Constitución les atribuye una función social (art. 20 C.P), por lo que “*aquellos deberán ceder al interés general cuando los espacios que manejan se requieran para satisfacerlo, como ocurre cuando la opinión pública debe ser informada sobre los programas de Gobierno que los candidatos tienen para presentarles. En este sentido, la norma que asigna dichos espacios a la transmisión de los*

²⁴⁷ Sentencia C-490 de 2011.

²⁴⁸ Sentencia T-059 de 1995.

programas de las campañas políticas tampoco vulnera el derecho de expresión de las concesionarias del espectro electromagnético”.

4.9. En conclusión, sobre la financiación de los partidos y movimientos políticos, y de las campañas electorales se ha establecido una regulación constitucional que posibilita la financiación mixta, correspondiendo a la ley establecer el porcentaje de votación necesario para tener derecho a los recursos. Las agrupaciones políticas responden por toda violación o contravención a las normas que rigen su organización, funcionamiento o financiación.

Se determina que puede limitarse el monto de los gastos que las agrupaciones políticas pueden realizar en las campañas electorales, así como la máxima cuantía de las contribuciones privadas de conformidad con la ley. Se instituyen sanciones por la violación de los topes máximos de financiación de las campañas, correspondiente a la ley reglamentar los demás efectos. Igualmente se prohíbe recibir financiación para campañas electorales de personas naturales o jurídicas extranjeras, y se debe rendir públicamente cuentas sobre el volumen, origen y destino de los ingresos.

Las campañas presidenciales dispondrán de acceso a un máximo de espacios publicitarios y espacios institucionales de radio y televisión costeadas por el Estado, para aquellos candidatos de agrupaciones políticas que cumplan los requisitos de seriedad que determine la ley. También se prevé que los partidos y movimientos políticos con personería jurídica tienen derecho a utilizar los medios de comunicación que hagan uso del espectro electromagnético, en cualquier tiempo y de conformidad con la ley. Por último, se garantiza a quienes se declaren en oposición al Gobierno el uso de los medios de comunicación social del Estado o en aquellos que hagan uso del espectro electromagnético.

5. El test de sustitución

A continuación, se procederá a realizar el análisis constitucional de los numerales 1, 2, 3, 4 y el inciso final del artículo transitorio 1 del artículo 1 del Acto Legislativo 03 de 2017, el cual prevé que la financiación del nuevo partido o movimiento político se regirá por reglas especiales y con carácter transitorio respecto del funcionamiento; Centro de pensamiento y formación política, y difusión y divulgación de plataforma ideológica y programática; campañas a la Presidencia y al Senado de la República; acceso a los medios de comunicación social; sumas a entregar que no afectan monto a distribuir siendo los recursos adicionales.

5.1. La premisa mayor

5.1.1. El contexto en que se inserta el contenido normativo por examinar del artículo transitorio 1 del artículo 1 del Acto Legislativo 03 de 2017, que regula la reincorporación política, parte de establecer unas reglas especiales y transitorias en materia de financiación del nuevo partido o movimiento político, que comprende el funcionamiento, el Centro de pensamiento y formación política, así como la

difusión y divulgación de plataforma ideológica y programática; también las campañas a la Presidencia y al Senado de la República; el acceso a espacios en medios de comunicación social; y la categorización de los recursos como adicionales a los apropiados y presupuestados por el Fondo.

5.1.2. Se ha explicado que el artículo 109 de la Constitución señala que el Estado concurrirá a la financiación política y electoral de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, de conformidad con la ley, asimismo, que las campañas electorales serán financiadas parcialmente con recursos estatales. También se contempla que las campañas para la Presidencia de la República dispondrán de acceso a un máximo de espacios publicitarios e institucionales de radio y televisión costeados por el Estado que cumpla los requisitos de seriedad. Además, el desarrollo de este artículo se entregó a la ley estatutaria. En materia de elecciones e igualdad electoral el artículo 258 alude a la igualdad de condiciones de los movimientos y partidos políticos con personería jurídica, además del libre ejercicio del derecho al sufragio de los ciudadanos.

5.1.3. Del recuento normativo respecto del acto legislativo en cuestión, se desprende la adopción de medidas especiales y transitorias que favorecen al nuevo partido o movimiento político con personería jurídica así como a las campañas electorales en materia de financiación, aunque los recursos que involucre resulten adicionales a los dispuestos para las demás agrupaciones políticas, máxime cuando no han participado de ninguna contienda política (porcentaje de votación) para tener derecho a la financiación. Así puede derivarse de las intervenciones y del concepto del Procurador General de la Nación, al identificar como eje fundacional superior involucrado el acceso igualitario a la financiación política por los partidos y movimientos políticos, así como por las campañas electorales, que compromete la distribución de los recursos, el porcentaje establecido, el tiempo otorgado, entre otros, respecto de una agrupación política naciente.

5.1.4. En conclusión, es factible determinar como premisa mayor del juicio de sustitución, respecto de los contenidos normativos por examinar, la *participación política* en condiciones de igualdad, como se explicó también respecto de las otras materias examinadas (literal a), constituyendo así un eje transversal de la reforma constitucional adoptada, aunque bajo el componente específico de la financiación.

5.2. La premisa menor

5.2.1. El asunto que nos ocupa está contenido en los numerales 1, 2, 3, 4 e inciso final del artículo transitorio 1 del artículo 1 del Acto Legislativo 03 de 2017, que se encausan dentro de las reglas especiales y transitorias sobre financiación del nuevo partido o movimiento político.

5.2.2. Los antecedentes legislativos aluden al Acuerdo Final para la paz²⁴⁹ recogiendo lo acordado sobre “*garantías para el nuevo partido o movimiento*

²⁴⁹ El Acto Legislativo 02 de 2017 dio estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo Final para la paz, que fue declarado exequibles en los términos de la sentencia C-630 de 2017.

político” (punto 3.2.1.1.) en cuanto a la *financiación* que comprende el *funcionamiento*, las *campanas electorales* y el *acceso a medios*²⁵⁰. Dada la relevancia de la exposición de motivos así como del informe de ponencia en la medida que ilustra el alcance y comprensión de la reforma constitucional introducida, se traerán a colación los apartes que se estiman relevantes para comprender con mayor exactitud el alcance de la reforma constitucional introducida.

Respecto del numeral 1 sobre *funcionamiento*, en la sustentación del informe de ponencia para primer debate del proyecto de acto legislativo 005 de 2017, comisión primera de la Cámara, el ponente Élburt Díaz Lozano señaló:

*“Este acto legislativo también contiene por supuesto algo muy importante, que es los recursos para financiar el nuevo partido político y, óigase bien, desde el registro como partido político y hasta el 19 de julio del año 2026, este nuevo partido político tendrá la posibilidad de recibir algunos recursos, recursos que están definidos en el proyecto de acto legislativo, que será el promedio de lo que se le ha entregado o de lo que se le entrega, mejor, a los partidos políticos hoy existentes en Colombia. Por eso he traído como ejemplo la Resolución 1110 del 2016 emanada del Consejo Nacional Electoral; en esa Resolución se estableció la financiación a todos los Partidos Políticos en Colombia para el año 2016. Con base en esa información nosotros podemos decir que en el año 2016 el Consejo Nacional Electoral asignó a trece partidos políticos treinta y cinco mil ciento treinta y nueve millones de pesos para trece partidos políticos; y si son trece partidos políticos en Colombia a los cuales se les dio recursos para financiar a esos Partidos, podemos decir entonces que con pesos del año 2016, ojo, no con pesos del año 2017, con pesos del año 2016, uno podría decir que al nuevo partido político de las FARC se le podrían estar entregando dos mil setecientos millones de pesos. Haciendo el cálculo como está planteado en el Acto Legislativo de las FARC, se le entregarían dos mil setecientos millones de pesos aproximadamente”*²⁵¹.

²⁵⁰ En la Gaceta del Congreso 37 del 2 de febrero de 2017, reposa lo siguiente: “Respecto de la financiación y funcionamiento, se acordó lo siguiente: ‘Financiación y asistencia técnica • Funcionamiento. Como una medida para facilitar el tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, el partido o movimiento político que constituyan recibirá anualmente, entre la fecha del registro y el 19 de julio de 2026, una suma equivalente al promedio que recibieron los partidos o movimientos políticos con personería jurídica para su funcionamiento en las elecciones previas a la firma del Acuerdo Final. El uso de estos recursos se hará acorde con las reglas que aplican a todos los partidos y movimientos políticos. Por otra parte, con el fin de contribuir a la financiación del Centro de pensamiento y formación política (3.2.2.2), así como a la difusión y divulgación de su plataforma ideológica y programática, se le asignará una suma equivalente al 7% anual de la apropiación presupuestal para el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos entre la fecha del registro y el 19 de julio de 2022. Las anteriores sumas no afectarán el monto a distribuir por parte del Fondo para los demás partidos y movimientos políticos con personería jurídica. (...). Los recursos de cooperación no podrán utilizarse para campañas electorales’. A su turno, respecto de las campañas electorales, el Gobierno nacional y las FARC-EP pactaron lo siguiente: ‘• Campañas electorales. Las campañas de los candidatos a la Presidencia y al Senado de la República inscritos por el partido o movimiento político que surja de la transición de las FARC-EP a la actividad política legal para participar en las elecciones de 2018 y 2022, tendrán financiación preponderantemente estatal de conformidad con las siguientes reglas: (...). Frente a la garantía de acceso a medios, el proyecto de ley recoge lo pactado en el Acuerdo, el cual señala: ‘• Acceso a medios. El partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal tendrá acceso a espacios en los medios de comunicación en las mismas condiciones que los demás partidos y movimientos políticos con personería jurídica, de acuerdo con la aplicación de las normas vigentes’”.

²⁵¹ Gaceta del Congreso 128 del 7 de marzo de 2017. Acta 4 del 15 de febrero de 2017. Pág. 5.

Sobre el numeral 2 correspondiente al *Centro de pensamiento y formación política, y la difusión y divulgación de la plataforma ideológica y programática*, sostuvo el representante ponente:

“Ahora bien, también este Acto Legislativo dice que el nuevo Partido Político recibirá recursos adicionales para contribuir a la formación del Centro de Pensamiento y de Formación Política del Partido, a la difusión y a la divulgación de su plataforma ideológica, eso es de un 7%, óigase bien, Representantes, pero ese 7% será hasta el año 2022, hasta el 19 de julio del año 2022, o sea que la financiación para el tema de la ideología política no son ocho años, sino que serán cuatro años y hasta el 19 de julio del 2022, haciendo un cálculo con la Resolución 1110 del año 2016 emanada por el Consejo Nacional Electoral, uno podría decir entonces que a las FARC por ese concepto le tocarían aproximadamente dos mil cuatrocientos cincuenta y nueve millones de pesos. Estamos diciendo que en total la financiación hasta el 2022, hasta el 19 de julio del 2022, estamos hablando de pesos del año 2016, estamos hablando de cinco mil ciento sesenta y tres millones aproximadamente hasta el año 2022; a partir de ahí obviamente que solamente recibirán la financiación para el Partido en los últimos cuatro años; es importante también decir eso”²⁵².

En cuanto al numeral 3 atinente a la *campana presidencial y del Senado*, manifestó el representante ponente:

“Igualmente, este Acto Legislativo dice que para la financiación de la campaña presidencial se aplicarán las normas vigentes para este efecto y en Colombia ustedes lo saben, que la norma o la ley que define cómo se financian las campañas presidenciales es la Ley 996 del año 2005. Así mismo, el acto legislativo habla de cómo se va a financiar el Senado de la República; específicamente habla del Senado de la República ¿y por qué hay que resaltar esto? Porque varía un poco como se está haciendo actualmente. ¿Y en qué varía? En que en el Senado el Consejo Nacional Electoral deberá darle como anticipo del 10% de los gastos fijados para esa elección de Congreso de la República y específicamente del Senado de la República. Actualmente, a los demás partidos no se les da anticipo, en este caso al Senado de la República, los que participen en este partido político; obviamente, el proyecto de acto legislativo lo que está diciendo es que se les va a dar un 10% y es bueno traer a colación entonces la Resolución del año 2014 de cuánto se fijó en gastos para el Senado de la República. En esa época el Consejo Nacional Electoral sacó la Resolución 389 del 2014 y fijó los gastos para el Senado en setenta y cuatro mil millones cincuenta y tres mil ochocientos sesenta y ocho setecientos noventa y un pesos, y uno podría sacar fácilmente cuánto es lo que le corresponde a este nuevo o, mejor, al Senado para efectos de calcular el 10% que le corresponde como anticipo para la campaña al Senado de la República”.

²⁵² *Ibídem.*

Por último, sobre el numeral 4 correspondiente al *acceso a los medios de comunicación social* y la *no afectación de los recursos previstos para los demás partidos políticos* señaló:

“Este acto legislativo también habla de que se deben acceder a los medios de comunicación tal como lo hacen absolutamente todos los partidos políticos que hay en el país. (...) y también importante resaltar que, también lo dice el Acto Legislativo, es que los dineros recibidos por el nuevo partido político no afectarán de ninguna manera a los partidos políticos ya existentes; es decir, estos recursos que se entregaran será algo adicional hasta el año 2026, hasta el 19 de julio del año 2026. De ahí en adelante el partido político de las FARC obviamente tendrá que registrarse por los requisitos y por la normatividad que les exigen a todos los partidos políticos”.

Más adelante, en la plenaria de la Cámara el Representante ponente Élburt Díaz Lozano señaló:

“Es importante entonces decir que en el tema de financiamiento hay dos componentes, el primero que será para funcionamiento y que será por los 8 años que dura la transición de este proceso y para financiar el Centro de Pensamiento, la formación política, y la difusión y divulgación de su plataforma ideológica solamente será por los primeros 4 años. Así mismo en este artículo primero transitorio se establece que la campaña a la presidencia de la República se dará conforme a las normas hoy existentes en Colombia, es decir, las que están plasmadas en la Ley 996 del año 2005. Igualmente se dice aquí que para el financiamiento de las campañas al Senado se le otorgará especialmente a este nuevo partido o movimiento político un 10% en forma anticipada, sobre el límite de gastos fijados por la autoridad electoral. Así mismo, en este artículo también se dice que podrán acceder a espacios en medios de comunicación conforme a las normas vigentes, es decir, este nuevo partido o movimiento político podrá acceder a los espacios de medios de comunicación, pero de igual que lo hacen los demás partidos políticos en Colombia. (...) Así mismo, importante decirlo los dineros, óigase bien honorables representantes, los dineros recibidos por el nuevo partido o movimiento político, no afectarán a los partidos políticos existentes en Colombia, es decir, para el cálculo del funcionamiento de los partidos políticos actuales no se tendrán en cuenta los gastos que se van a hacer para este nuevo partido o movimiento político”²⁵³.

En esta sesión también intervino el Ministro del Interior Juan Fernando Cristo Bustos quien rememoró que antes del plebiscito se había acordado una financiación que era más elevada:

“Ustedes recordarán que en el primer acuerdo, la financiación del partido de las FARC era más alta, los colombianos votaron no al plebiscito, uno de los temas que dialogamos con los sectores del NO, fue que esa financiación era

²⁵³ Gaceta del Congreso 193 de 30 de marzo de 2017. Acta 201 del 1 de marzo de 2017. Págs. 13 y 14.

muy alta y la ajustamos en la Mesa de Negociaciones, la ajustamos de una manera considerable y ahí ya está en los acuerdos, esa financiación del partido que es transitoria por 8 años y la financiación del Centro de Pensamiento es transitoria sólo por 4 años, mientras se consolida que a todos el país le sirve, se consolida la agrupación política que surja de unas FARC que dejen las armas”²⁵⁴.

En la comisión primera del Senado el ponente Manuel Enríquez Rosero expresó respecto a la proposición positiva con que termina el informe:

“Entonces lo primero, (...) que se impone en el cumplimiento de esos acuerdos es la conformación del partido político y obviamente que hemos dicho que ese partido tenga todas las garantías ¿cuáles garantías? Pues obviamente tendrá que tener derecho a una financiación, no se puede pretender incursionar en la vida democrática si no hay derecho a la financiación como tienen todos los partidos políticos, derecho a participar en las campañas electorales, deberán rodearse y el Estado ese es el compromiso, el compromiso institucional de darle todas las garantías para que pueda adelantar sus campañas electorales. Eso implica igualmente que tengan el acceso a medios, no puede pretender hacerle que puedan ellos hacer presencia en el escenario nacional si no tienen acceso a los medios de comunicación como lo tenemos por fortuna todos los partidos políticos (...).

Entonces, obviamente para que empiece a operar de alguna manera este nuevo partido tendrá una financiación del Estado colombiano, que será una suma equivalente al promedio de lo que reciben anualmente los partidos o movimientos políticos con personería jurídica que actualmente tienen vigencia en el escenario político nacional. Igualmente, el Estado queda obligado a entregarles un 7 por ciento anual de la apropiación presupuestal que se le da para el funcionamiento de los demás partidos y movimientos políticos, lo cual debe estar destinado para la financiación, que esto es muy importante, del centro de pensamiento y formación política del partido para que obviamente pues puedan adelantar la divulgación de su plataforma política y programática. Entonces, ese será el 7 por ciento de lo que hoy apropia el Estado para todos los partidos, ese es diríamos el contenido de este proyecto.

Si van a participar en las campañas para la Presidencia de la República y para el Senado de la República, pues también tendrán derecho a la financiación por parte del Estado colombiano, el candidato presidencial ¿cuál financiación? El candidato inscrito y reconocido como cualquier otro candidato de los demás partidos o movimientos políticos que decidan aspirar a la Presidencia de la República. Y en el caso del Senado de la República, pues también recibirán una financiación estatal anticipada, equivalente al 10 por ciento del límite de gastos que se haya fijado por la correspondiente autoridad electoral. Entonces, en el caso de la presidencia como cualquier otro candidato y en el caso del senado recibirán un anticipo que será del 10 por ciento del total de gastos que haya

²⁵⁴ *Ibíd.* P. 31.

fijado la correspondiente autoridad electoral. Valdría la pena aquí rescatar que la financiación estatal previa no estará sujeta a devolución, obviamente pues siempre y cuando que esa financiación se haya utilizado en los gastos de la campaña electoral. Decíamos igualmente que tendrán unas garantías, tendrán un derecho a unas garantías como el acceso a los espacios o medios de comunicación social, pues eso, así como ocurre con los otros partidos, pues también este nuevo partido tendrá igualmente”²⁵⁵.

Finalmente, en la plenaria del Senado el ponente Senador Manuel Enríquez Rosero afirmó:

“Estas excepciones estarán vigentes hasta el 19 de julio del 2026, es decir, para los dos próximos debates electorales, en adelante, tendrán que competir en igualdad de condiciones con los demás partidos políticos con reconocimiento legal establecido. Este nuevo Partido tendrá derecho a una financiación transitoria que estaría sometido bajo las siguientes reglas: recibirán una financiación para sus gastos de funcionamiento hasta el 2026, repito, cuál será esa suma que se les va a entregar, una suma equivalente al promedio de lo que reciben anualmente los partidos y movimientos políticos que actualmente tienen personería jurídica y están en funcionamiento. (...) Igualmente, (...) tendrán, decía este nuevo Partido una financiación que será equivalente al 7% anual de la apropiación presupuestal, que está destinada para el funcionamiento de los demás partidos y movimientos políticos, que será destinada exclusivamente al centro de pensamiento y de formación política de este nuevo partido; para que, pues, obviamente tengan la posibilidad de hacer la divulgación de su plataforma ideológica y programática.

(...) Para la presidencia de la República cuál será la financiación, la financiación que se les otorgará a todos los candidatos que se inscriban formalmente y que aspiren a llegar a la presidencia de la República en estos nuevos certámenes electorales. Para el Senado de la República la financiación será una financiación anticipada, que equivaldrá al 10% del límite fijado por la autoridad electoral para los gastos de campaña para los candidatos al Senado, esa será la financiación que tendrán quienes aspiren a llegar al Senado de la República en representación de este nuevo Partido. Con las características de que esta financiación no estará sujeta a devolución, obviamente siempre y cuando esos recursos que se hayan asignados sean destinados o se hayan gastado, pues, para los fines que haya establecido la ley, siempre que se demuestre esto, entonces, no abra lugar a devolución.

²⁵⁵ Gaceta del Congreso 309 del 5 de mayo de 2017. Acta 29 de abril de 2017. La Senadora Doris Clemencia Vega Quiroz expuso como inquietud lo siguiente: “en primer lugar, debo decirles que yo acompaño este proyecto, en primer lugar, porque tengo un compromiso de paz con las nuevas generaciones y en segundo lugar porque nosotros venimos de un proceso de paz y sabemos lo que significa esto. Simplemente es lo siguiente, yo traía 3 inquietudes (...) Porque solamente coloco un ejemplo con todo el respeto que merecen los partidos, mientras que por ejemplo el Partido Liberal decimos recibe 9.000 millones, nosotros los minoritarios recibimos por ahí 1.000, 500 o 1.500 millones para la responsabilidad que tenemos los partidos, el tema de la capacitación, el tema de la organización, el tema de generar un trabajo dirigido a los jóvenes, a las mujeres, el tema mismo de la carnetización, alfabetización, el tema mismo de estar haciendo presencia en las regiones, eso significa que se necesitan recursos para hacer este tipo de ejercicios. Sin embargo, hasta ahora ha sido inequitativo y lo que siempre hemos insistido es que sea para todos los partidos por igual.”

Igualmente, dentro de esas garantías que tendrá este nuevo Partido, pues, tendrán como lo decíamos anteriormente, el acceso a los medios de comunicación de(sic) social. De qué manera, de qué forma, en las mismas condiciones que se les otorga a los demás partidos y movimientos políticos con personería jurídica reconocida, de tal manera que, ellos tendrán esa participación, como lo decíamos para que puedan también difundir su plataforma política, su plataforma ideológica. (...) Es importante aclarar aquí, que en este proyecto de acto legislativo que la financiación que tendrá este nuevo partido movimiento político no va a afectar de ninguna manera los recursos que están previstos para los partidos y movimientos políticos que hoy hacemos presencia en el escenario nacional, será una suma adicional, un monto como lo hemos señalado que será adicional a lo que hoy, hoy vemos”²⁵⁶.

5.2.3. Ahora bien, se ha establecido que los artículos 107 y 109 de la Constitución determinan que el Estado concurrirá a la financiación política y electoral de los partidos y movimiento políticos con personería jurídica de conformidad con la ley, y que las campañas electorales serán financiadas parcialmente con recursos estatales, dejando a la ley el porcentaje de votación necesario para tener derecho a la financiación. También instituyen que los partidos y movimientos políticos responden por toda violación o contravención a las normas que rigen la organización, funcionamiento o financiación, además de las responsabilidades adicionales que se establecen. Las agrupaciones políticas se organizarán democráticamente teniendo como principios rectores la transparencia, la objetividad, la moralidad, la equidad de género y el deber de presentar y divulgar sus programas políticos.

Determinan que se puede limitar el monto de los gastos que las agrupaciones políticas o candidatos que realicen campañas electorales, y la máxima cuantía de las contribuciones privadas de acuerdo con la ley. Establece sanciones como la pérdida de la investidura o del cargo por la violación de los tope máximos de financiación de las campañas, dejando a la ley la reglamentación de los demás efectos. Igualmente prohíbe recibir financiación para campañas electorales de personas naturales o jurídicas extranjeras, y debe rendir públicamente cuentas sobre el volumen, origen y destino de los ingresos.

Por último, señalan que las campañas presidenciales dispondrán de acceso a un máximo de espacios publicitarios y espacios institucionales de radio y televisión costeadas por el Estado, para aquellos candidatos de agrupaciones políticas que cumplan los requisitos de seriedad que determine la ley. El artículo 111 de la Constitución expone que los partidos y movimientos políticos con personería jurídica tienen derecho a utilizar los medios de comunicación que hagan uso del espectro electromagnético, en todo tiempo y conforme a la ley. Por último, el artículo 112 de la Carta garantiza a quienes se declaren en oposición al Gobierno el derecho al empleo de los medios de comunicación social del Estado o en aquellos que hagan uso del espectro electromagnético.

²⁵⁶ Gaceta del Congreso 542 del 30 de junio de 2017. Acta 67 del 18 de abril de 2017.

5.2.4. De otro lado, según se ha explicado, se está ante una reforma constitucional del constituyente derivado expedida en virtud del Acto Legislativo 01 de 2016, que establece instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

5.2.5. Por tanto, la Corte encuentra que la *premisa menor* está dada en las reglas especiales y transitorias de financiación por el Estado que se establecen para con el nuevo partido o movimiento político con personería jurídica que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad político legal, en materias que incumben al funcionamiento, al Centro de pensamiento y difusión de plataforma, a la campaña presidencial y del Senado, y al acceso a los medios de comunicación, bajo los presupuestos establecidos por cada uno de los numerales.

5.3. La síntesis

5.3.1. Como se ha podido determinar, la Corte debe examinar en esta oportunidad si se ha *sustituido o reemplazado* la participación política en condiciones de igualdad, al haberse adoptado, en virtud del procedimiento legislativo especial para la paz, unas medidas especiales y transitorias de financiación por el Estado, que establecen un tratamiento favorable al nuevo partido o movimiento político con personería jurídica, en asuntos concernientes al funcionamiento, al Centro de pensamiento y formación política del partido, y la difusión y divulgación de la plataforma ideológica y programática, a las campañas a la Presidencia y al Senado de la República, y al acceso a los medios de comunicación social.

5.3.2. Debe precisarse que los requisitos establecidos en las disposiciones constitucionales a nivel de los partidos y movimientos políticos para el acceso a la financiación pública (Constitución de 1991), han sido paulatinamente objeto de modificaciones a través de los actos legislativos 01 de 2003, 02 de 2004, 01 de 2009 y 02 de 2015, según se ha explicado. De igual modo, las normas constitucionales que resultan comprometidas en esta oportunidad al realizar el juicio de sustitución determinan su regulación a través de leyes de carácter estatutario, ordinario y reglamentario (nivel jerárquico inferior).

5.3.3. Juicio de constitucionalidad que parte de reconocer a la paz como elemento determinante y transversal de la Carta de 1991, así como la existencia de un Acuerdo Final para la paz (24 de noviembre de 2016)²⁵⁷ y el establecimiento de instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final (Acto Legislativo 01 de 2016).

5.3.4. La Corte debe empezar por manifestar que el constituyente derivado, atendiendo el principio democrático, ha aprobado una reforma constitucional que

²⁵⁷ La Corte declaró la exequibilidad del Acto Legislativo 02 de 2017 que dio estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, en los términos de la sentencia C-630 de 2017.

en cuanto a la materia específicamente estudiada responde al margen de configuración normativa, el cual tiene como fundamento el Acuerdo Final para la paz, que se soporta en el consentimiento y compromiso mutuos.

5.3.5. Vista la enmienda constitucional, a la luz de las demás disposiciones superiores, la Corte puede apreciar que se limita a establecer regulaciones que conservan la concurrencia financiera del Estado respecto de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, así como la financiación con recursos estatales de las campañas electorales, al igual que se reconoce el derecho de acceder a los medios de comunicación social (arts. 107, 109, 111 y 112 superiores).

Las ventajas que se otorgan al nuevo partido o movimiento político, como el empezar a disponer de las garantías propias que se reconocen a las demás agrupaciones políticas, sin acreditar por ejemplo el porcentaje de votación necesario para tener derecho a la financiación política y electoral (art. 109 superior), busca establecer las condiciones básicas para el tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal -reincorporación política-, que le permita incursionar a la vida democrática consolidando a la organización política, además de facilitarle competir en condiciones reales con las demás agrupaciones, en la consecución del ideario y programa del nuevo actor político.

Entonces, si bien se establece un tratamiento diferenciado dadas las prerrogativas otorgadas que pudiera restringir la participación política en condiciones de igualdad, no tiene, sin embargo, el alcance de constituir un cambio de tal magnitud y trascendencia que *sustituya o reemplace* dicho elemento fundacional u otro. Por el contrario, materializan y hacen efectivo tal factor determinante del Estado, así como el marco democrático y participativo, al responder a un ajuste institucional y normativo propio de la celebración del Acuerdo Final en el desarrollo del procedimiento legislativo especial para la paz. Las medidas especiales prohijadas tienen carácter excepcional y transitorio, como se desprende del tenor literal y de la interpretación genética.

5.3.6. En cuanto al *funcionamiento* recibirá anualmente financiación desde la inscripción en el registro único hasta el 19 de julio de 2026, una suma equivalente promedio a lo que reciben cada año las agrupaciones políticas con personería jurídica, por lo que recogen similares recursos a los entregados a las demás agrupaciones políticas. Finalmente, se prevé que el uso de tales capitales debe atender las mismas reglas de todos los partidos y movimientos políticos.

Por tanto, el numeral 1 determina un periodo de vigencia de 8 años (dos periodos), que ratifica la transitoriedad de la medida aprobada. Asimismo, no hace más que determinar la aplicación de reglas similares a las previstas para cualquier organización política, que si bien le beneficia al poder disponer de manera inmediata de tales recursos, encuentra justificación constitucional en el proceso de reincorporación política y, por tanto, *no se sustituye elemento fundacional* alguno de la Constitución. También se hizo referencia a la regulación estatutaria contemplada en los artículos 17 y 18 de la Ley 1475 de 2011, que establecen las

reglas de distribución con el cual concurre el Estado a la financiación del funcionamiento por conducto del Fondo Nacional de Financiación Política y la destinación de los recursos, respectivamente.

5.3.7. Respecto al *Centro de pensamiento y formación política, y la difusión y divulgación de la plataforma ideológica y programática*, se establece como contribución el recibir anualmente entre la inscripción en el registro único y el 19 de julio de 2022, una suma equivalente al 7% anual de la apropiación presupuestal para el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos. A diferencia del numeral anterior se consagra un tiempo de vigencia menor al corresponder a cuatro años y, por tanto, un solo periodo, el cual responde a la naturaleza de la medida adoptada para el fortalecimiento del nuevo partido o movimiento político, que *no altera ningún eje definitorio de la Constitución* al inscribirse dentro de la temporalidad propia de la justicia transicional.

El porcentaje establecido para el nuevo partido político de lo que hoy apropia el Estado para todas las organizaciones políticas por concepto de Centro de pensamiento y formación política, y difusión y divulgación de plataforma ideológica y programática, resulta superior como se puede extraer claramente de los antecedentes legislativos y del artículo 18 de la Ley 1475 de 2011 que alude a la destinación de los recursos²⁵⁸ para el funcionamiento de los centros y fundaciones de estudio, investigación y capacitación²⁵⁹, cursos de formación y capacitación política y electoral²⁶⁰ y la divulgación de programas y propuestas políticas²⁶¹; y que las actividades de los centros de pensamiento, cursos de formación y capacitación política y electoral, inclusión de jóvenes, mujeres y minorías étnicas, las agrupaciones políticas destinarán en sus presupuestos anuales una suma no inferior al 15% de los aportes estatales que le correspondieren²⁶².

Los mayores recursos asignados cumplen una función de nivelación de oportunidades políticas y de consolidación de la nueva agrupación a partir de sus bases ideológicas y programáticas, así como de la formación y la divulgación, en la estructuración inicial del nuevo partido o movimiento político para la adecuada inserción en los procesos electorales. Cuestión contraria acaece respecto de la mayoría de las demás organizaciones políticas que dado el tiempo de existencia cuentan con estructuras afianzadas respecto al centro de pensamiento y formación, y de divulgación de la plataforma ideológica y programática.

De esta manera, aunque se constituya en un tratamiento que favorece a un determinado grupo político y pudiera endilgarse que limita la igualdad de condiciones (acceso a recursos) de participación en política, al responder a la implementación del Acuerdo Final para paz habilita adoptar medidas excepcionales por lo que *no se sustituye ni reemplaza tal elemento estructural* de la Constitución.

²⁵⁸ Inciso primero.

²⁵⁹ Numeral 3.

²⁶⁰ Numeral 5.

²⁶¹ Numeral 6.

²⁶² Inciso segundo.

5.3.8. Adicionalmente, el inciso final (parte primera) del artículo transitorio 1 del artículo 1 precisa que las sumas referidas en los numerales 1 (funcionamiento) y 2 (Centro de pensamiento y formación, y difusión y divulgación de plataforma ideológica y programática), no afectan el monto a distribuir por el Fondo Nacional de Financiación Política para los demás partidos y movimiento políticos. Ello para la Corte refleja una garantía adicional para con las demás agrupaciones políticas que, por tanto, concreta la igualdad de condiciones de participación en política, dado que mantiene los valores que vienen otorgándose por el Fondo, no reduciendo el presupuesto por la entrada del nuevo partido o movimiento político.

5.3.9. Sobre las *campañas a la Presidencia y al Senado de la República* se establece que recibirán financiación preponderantemente estatal para las elecciones de 2018 y 2022, bajo unas reglas: i) para las campañas presidenciales prevé el reconocimiento de financiación estatal a los candidatos que cumplan los requisitos de ley; ii) para las campañas al Senado prescribe que recibirán financiación anticipada equivalente al 10% del límite de gastos establecidos por la autoridad electoral, sin perjuicio de la aplicación de las normas vigentes sobre anticipos previstas para las demás agrupaciones políticas reconocidas; y iii) la financiación estatal previa no se sujetará a devolución siempre que los recursos asignados se hayan destinado a las finalidades legales.

La financiación preponderantemente estatal para las campañas a la Presidencia y al Senado de la República *no altera ni cambia significativamente ninguno de los principios estructurales o axiales* que hacen parte de la arquitectura de la Constitución de 1991, sino, por el contrario, acoge su preceptiva en una línea progresiva (arts. 109, 152 y 262). La regulación estatutaria sobre la materia (art. 11, Ley 996 de 2005), establece la financiación preponderantemente estatal de las campañas presidenciales.

Lo correspondiente a la vigencia de la medida que comprende dos periodos (8 años), mantiene el contexto temporal en que se inserta el Acto Legislativo 03 de 2017. Las reglas previstas para las campañas a la Presidencia y al Senado de la República *no sustituyen eje definitorio alguno* de la Constitución, como la participación política en condiciones de igualdad. En el caso de las presidenciales reconoce la financiación estatal a quienes reúnan los requisitos legales conforme a las disposiciones aplicables, por lo que la medida adoptada se limita a determinar condiciones igualitarias de acceso a los recursos para todos los candidatos.

Además, la Ley 996 de 2005, estatutaria de la elección del Presidente de la República, refiere a la reglamentación especial de la campaña presidencial (art. 5 y ss), a las condiciones de ley para acceder a la *financiación estatal previa* (art. 10), a los derechos que genera el cumplimiento de los requisitos legales de acceso a los beneficios de la financiación estatal y las reglas por las cuales se regirá las campañas que no cumplan los requisitos de ley para la financiación estatal previa (art. 11).

En tanto para el Senado el nuevo partido o movimiento político gozará de la prerrogativa de la financiación estatal anticipada, equivalente al 10% del límite de gastos determinados por la autoridad electoral, sin perjuicio de la aplicación de las normas de anticipos previstas para las demás agrupaciones políticas. Debe anotarse que la Ley 1475 de 2011 dispone en los artículos 21 y 22 que la financiación estatal de las campañas a corporaciones públicas, que comprende el Senado de la República, se cumple a través de dos mecanismos: uno, el anticipo y, otro, la reposición de gastos por votos.

Para la Corte la garantía adicional para la nueva agrupación política (anticipo del 10% del límite de gastos), se limita a instituir una regla de regulación que pretende equilibrar la contienda electoral por el ingreso naciente y la necesidad de asegurar la participación efectiva en política, todo en el marco de la implementación del Acuerdo Final para la paz. En consecuencia, esta medida excepcional *no sustituye ningún elemento determinante de la Constitución*, menos aún la consideración adicional consistente en que la financiación estatal previa no se sujetará a devolución siempre que los recursos asignados se hubieran destinado a las finalidades legales.

5.3.10. El *acceso a espacios en los medios de comunicación social* bajo las mismas condiciones de los demás partidos y movimientos políticos con personería jurídica, de conformidad con las normas vigentes, se aviene al ordenamiento constitucional y, por tanto, *no sustituye ningún elemento estructural*, al limitarse a otorgar al nuevo partido o movimiento político la posibilidad de acceder a los medios de comunicación para difundir sus ideas y opiniones políticas en condiciones de igualdad.

La Constitución en los artículos 109, 111 y 112 garantiza el acceso a los medios de comunicación social de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica. La regulación estatutaria hoy se encuentra contemplada en la Ley 130 de 1994 en los artículos 22 (utilización de los medios de comunicación), 23 (divulgación política) y 25 (acceso a los medios de comunicación social del Estado); Ley 996 de 2005 en los artículos 22 (acceso equitativo a espacios en los medios de comunicación social que usan el espectro electromagnético), 23 (acceso al Canal Institucional y la Radiodifusora Nacional) y 24 (propaganda electoral); y la Ley 1475 de 2011 en el artículo 4, numeral 16 (utilización de espacios institucionales en televisión y en medios de comunicación para la divulgación política y la propaganda electoral).

5.3.11. Por último, el inciso final señala que los *recursos de que trata este artículo (transitorio 1 del artículo 1) serán adicionales a los apropiados y presupuestados por el Fondo*, disposición que para la Corte *no sustituye la Constitución - participación política en condiciones de igualdad-*, por el contrario, la financiación que tendrá el nuevo partido o movimiento político no va a afectar de manera alguna los recursos que están previstos para las demás agrupaciones políticas que hacen parte del escenario nacional.

Finalmente, la Corte pone de presente que la incursión de la nueva agrupación política a la democracia constitucional debe satisfacer los requerimientos de transparencia y rendición de cuentas predicables de todo partido o movimiento político, en cuanto al origen, monto y destinación de las fuentes (públicas y privadas), como fue avizorado por la Corte al reseñar varias disposiciones del ordenamiento constitucional y estatutario, y lo advirtió la intervención de Transparencia por Colombia. Ello en correspondencia con los deberes, las obligaciones y las prohibiciones predicables de cualquier agrupación política, a los cuales se ha hecho referencia en acápite anteriores.

c) Posibilidad de inscribir candidatos y listas a cargos y corporaciones de elección popular en las mismas condiciones de los demás partidos y movimientos políticos; bajo la obligación de expresar formalmente la voluntad de acogerse a los mecanismos y medidas establecidas en el SIVJNRN excepto aquellas personas que hayan resuelto su situación jurídica

1. Norma revisada: numeral 5 del artículo transitorio 1° del artículo 1°.

“5. Inscribir candidatos y listas a cargos y corporaciones de elección popular en las mismas condiciones que se exigen a los demás partidos y movimientos políticos.

Sin perjuicio de lo anterior, los candidatos que hubieren sido miembros de las FARC-EP, deberán, en el momento de la inscripción de las candidaturas, expresar formalmente su voluntad de acogerse a los mecanismos y medidas establecidas en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJNRN) contemplados en el Acto Legislativo No. 01 de 2017.

Se exceptuarán aquellas personas que hayan resuelto su situación jurídica en virtud del Título III capítulo I de la Ley 1820 de 2017(sic)”²⁶³.

2. Audiencia pública. El numeral 5 del artículo transitorio 1° del Acto Legislativo 03 de 2017 fue abordado en el tercer eje temático sobre “*la inscripción de listas únicas de candidatos propios del partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC- EP a la actividad política legal, o en coalición y la asignación de curules del Senado y Cámara*” y se desarrolló a partir de varias preguntas:

¿Qué consecuencias jurídicas se derivan de la imposición de una condena en la jurisdicción especial para la paz y el ejercicio simultaneo de un cargo de elección popular por parte quien haya sido combatiente de las FARC- EP?

¿Qué alcance tiene ante la CP y el bloque de constitucionalidad el hecho de que la imposición de una condena de la JEP, no inhabilite para la participación en política?

²⁶³ La Ley 1820 fue expedida en el año 2016. Se alude a las llamadas AMNISTÍAS DE IURE.

¿Cuáles son las consecuencias jurídicas de que un exmiembro de las FARC- EP que esté ejerciendo un cargo de elección popular desconozca los mecanismos y medidas establecidas en el SIVJNR del A.L 01/2017?

¿Qué mecanismos de verificación se han instituido para que un exmiembro de las FARC- EP que esté ejerciendo un cargo de elección popular cumpla con los compromisos adquiridos en SIVJNR del A.L 01/2017?

2.1 Ministro del Interior. Consideró que el examen de constitucionalidad debe efectuarse bajo cuatro elementos: (i) el carácter transitorio de las normas revisadas, al estar previstas para los debates electorales de los años 2022 y 2026; (ii) tratarse de un mecanismo de reincorporación colectiva y no reincorporación individual; (iii) pretender garantizar la participación política, por lo que el examen debería darse al margen de las garantías del derecho a la justicia a favor de las víctimas; y (iv) el juicio de sustitución.

2.2 Camilo Gómez Alzate, ex Alto Comisionado de Paz. Indicó que el acto legislativo impone a los miembros de las FARC-EP como únicas obligaciones para ser elegido como presidente o parlamentario la entrega de armas y la manifestación individual de someterse a la JEP. En su criterio el numeral 5 del artículo transitorio 1º creó una desigualdad constitucional que afecta el derecho a la paz al permitir que los miembros de la organización al margen de la ley que hayan cometido delitos de lesa humanidad o crímenes de guerra, se inscriban como candidatos y eventualmente sean elegidos con la simple manifestación de acogerse a la justicia especial para la paz; al paso que desconocen las normas internacionales y las bases del sistema democrático. Consideró que la norma facilita que un candidato sea elegido sin cumplir con la verdad, la reparación y la no repetición, además de desconocer el contenido del artículo 122 de la Constitución. Concluyó que el artículo sí sustituye la Constitución en cuanto al principio de participación política.

2.3 Procuraduría General de la Nación. Destacó que es necesario hacer una distinción entre la posibilidad jurídica y fáctica de los ex miembros de las FARC-EP de participar en política, pues el acto legislativo que regula la JEP no establece ninguna inhabilidad para dicho ejercicio, incluso tratándose de las sanciones ordinarias, las cuales estarían suspendidas. No obstante, anotó que existen imposibilidades de carácter fáctico para ejercer dichos cargos, al no poderse cumplir simultáneamente la sanción y las funciones del cargo. Así las cosas, será la JEP la que se encargue de establecer si las sanciones propias permitirán el desplazamiento para concurrir a sesiones en cuerpos colegiados.

En cuanto al Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición indicó que si bien el Acto Legislativo 01 de 2017 no establece distinciones para graduar el incumplimiento, los más graves generarían una inhabilidad sobreviniente para el ejercicio de la política; así, le corresponde a la JEP efectuar la gradación del incumplimiento; sin embargo, en observancia del principio de legalidad solicitó que se exhorte al Congreso para que regule las consecuencias por los incumplimientos de las medidas del sistema de justicia transicional, teniendo en

cuenta que necesariamente tendrían implicaciones frente a los beneficios otorgados.

Explicó que en el ordenamiento jurídico existen una serie de mecanismos para controlar la legalidad de los actos electorales ante las inhabilidades preexistentes y sobrevinientes, a través de las acciones de pérdida de investidura, de nulidad electoral y las disciplinarias por violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades. Afirmó que el artículo 6° del Acto Legislativo 01 de 2017 establece que la competencia del sistema es prevalente, luego la JEP es el único órgano habilitado para controlar el cumplimiento de las sanciones y las exigencias del SIVJNR; por lo que los demás órganos estatales estarán habilitados para ejercer sus competencias ordinarias frente a la inhabilidad sobreviniente que se genera con fundamento en dicha situación.

2.4 Director de gestión electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Advirtió la necesidad de herramientas normativas que le permitan a la Registraduría definir quiénes hacían o hacen parte del grupo político. En cuanto a la manifestación de sometimiento a la JEP indicó que la misma no ofrece discusión, no así el concepto relativo a la excepción para quienes han sido cobijados con la Ley 1820 de 2016, pues se preguntó cómo la Registraduría obtendrá la información sobre quienes se han acogido a dicha normativa.

2.5 Alto Comisionado de Paz. Expuso que cada uno de los 10695 acreditados firmó el acta en la que se comprometen a: (i) terminar el conflicto y no volver a utilizar las armas para atacar el régimen constitucional y legal vigente, y (ii) contribuir con las medidas y mecanismos del sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición. Adujo que en caso de incompatibilidad entre el cumplimiento de una condena impuesta por la JEP y el ejercicio simultáneo de un cargo de elección popular deberá primar el cumplimiento de las sanciones impuestas por los jueces especiales de paz. Preciso que no existen patrones internacionales que en procesos de transición prohíban la participación de excombatientes en política, por el contrario, dicha participación es un elemento fundamental que permite la reincorporación de quienes se encontraban alzados en armas.

2.6 Misión de Observación Electoral (MOE). Encontró que la primera dificultad a resolver debe partir de la no afectación de la administración de justicia. La segunda es que las consecuencias que surgen de las condenas establecidas por la JEP dependen del tipo de sanción. La ordinaria, prevista para aquellos casos en los cuales no se reconoce responsabilidad y verdad, previéndose una pena privativa de la libertad entre 15 y 20 años, lo que significa que existe una imposibilidad fáctica para participar en política; acaeciendo algo similar con las penas alternativas. Sin embargo, en el caso de las penas propias previstas en la JEP es indiscutible la posibilidad de participar en política. A su juicio, entonces, el desconocimiento del sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición generaría la aplicación del régimen ordinario de participación en política.

2.7 Frédéric Massé. Consideró política y éticamente correcto que quienes dejen las armas participen en política, siempre y cuando hubieren cumplido las condenas impuestas; sin embargo, el artículo solo establece como requisito la expresión formal de acogerse a los mecanismos de justicia transicional, luego, podrían ser elegidos sin haber cumplido una pena, lo cual genera un problema político y moral. Expuso su desacuerdo con la ocupación de cargos públicos sin someterse a una votación popular, pues ello sería un “regalo perverso”, al recibir unos beneficios a pesar de la comisión de crímenes; mismos a los que no tienen acceso ciudadanos que no han cometido ninguna clase de delitos.

2.8 Universidad Javeriana. Destacó la importancia de regular de manera específica los efectos de las decisiones que puedan tomarse en el trámite del proceso que se lleve a cabo en la JEP, de cara a la participación política; asimismo, recordó que tampoco podrán participar en política quienes no accedan al tratamiento de esta jurisdicción.

2.9 Movimiento Voces por la Paz y la Reconciliación. Estimó que la participación en política no limita la aplicación de las sanciones en la JEP, anotando que no hay contradicción entre participación en política y el sistema de VJRNR, en tanto no podrán ser candidatos quienes no han manifestado su compromiso de someterse a dicho sistema. De otro lado, expuso que la participación en política debe permitirse para aquellos condenados por delitos políticos, no para delitos comunes y en ese orden, no se contraviene la inhabilidad prevista en el artículo 122 de la Constitución. Asimismo, explicó que, existe normativa en el marco jurídico para la paz que regula las consecuencias del incumplimiento de las obligaciones contempladas en el SVJRNR precisando que en tales casos se aplicarán las normativas ordinarias.

2.10 Senador Alfredo Rangel Suárez, Partido Centro Democrático. Manifestó que ese partido ha defendido la idea que quienes han cometido delitos de lesa humanidad, se les prohíba la participación en política, como fue determinado en el proceso surtido con los paramilitares. Afirmó que la Fiscal de la Corte Penal Internacional remitió un escrito en la cual expuso que una condena inadecuada de cara a la gravedad de los delitos y el grado de participación en los mismos invalidaría el acuerdo de paz, aun cuando sus fases hayan sido legítimas. En ese comunicado, la citada Fiscal expresó que también debe prohibirse la participación en la vida pública. Expresó que es aceptable la participación en política siempre que no se trate de personas que participaron en este tipo de delitos o hayan tenido una participación menor restringiéndose a los máximos responsables de los mismos. También reclamó que no se haya tenido en cuenta la propuesta consistente en que el acceso a la política se permitiera solo después del cumplimiento de esas penas leves previstas en la JEP.

2.11 Federación Colombiana de Víctimas de las FARC. Hizo referencia a las consecuencias jurídicas que deben derivarse de la imposición de una condena por parte de la JEP, cual es la silla vacía. Destacó que deben aplicarse las normas que rigen a los demás partidos, destacando lo que considera una deslegitimación del

acuerdo de paz, pues se crea una inequidad, en tanto que las víctimas van a competir por 16 curules sin organización, presupuesto ni garantías.

3. Intervenciones ordinarias

3.1 Presidencia de la República. Indicó que la habilitación para participar en política de las personas que hayan sido sancionadas por la JEP es una forma de materializar el marco democrático participativo que caracteriza al Estado colombiano, por lo cual es compatible con el principio estructural de la democracia participativa. Señaló que una de las causas profundas del conflicto armado colombiano fue la exclusión de ciertos sectores sociales de la participación en política y del acceso a los cargos públicos. Del mismo modo, adujo que la reintegración en política de los excombatientes es una garantía de no repetición para las víctimas, ya que se asegura que quienes tomaron parte en la guerra interna tramiten, en adelante, sus reclamos y conflictos por las vías democráticas, legales y pacíficas.

Aseveró que en este caso hay una materialización del eje transversal de la Constitución denominado marco democrático participativo, así como una medida de inclusión política que resulta indispensable para alcanzar el objetivo de la paz mediante la supresión de las raíces del conflicto armado, basadas en la exclusión política de ciertos sectores de la sociedad. Afirmó que la habilitación en política en el plano individual no se regula por el Acto Legislativo 03 de 2017, sino por el artículo 20 del Acto Legislativo 01 de 2017 que crea la JEP. Subrayó que mientras la JEP aborda la habilitación para la participación individual en política, el acto legislativo regula la reincorporación en política de las FARC-EP como colectivo.

3.2 Defensoría del Pueblo. Estimó que todas las garantías que se establecen en el Acto Legislativo 03 de 2017, relacionadas con el otorgamiento de la personería jurídica, la vocería con voz pero sin voto ante la máxima autoridad electoral, la asignación de un mínimo de curules en el Congreso, la financiación especial de campañas y un centro de pensamiento y formación política, tienen como lógica permitir la participación política de este actor que ha dejado las armas, bajo la premisa de mantener un compromiso de respeto y sometimiento al SIVJNR. Encontró que una interpretación en contrario carecería de un efecto útil y eficaz de las medidas referidas, destacando que a la Corte le corresponde recoger el precedente de la sentencia C-577 de 2014, que dispuso la inexistencia de un derecho absoluto de las víctimas, a partir del cual se pueda negar la participación en política de quienes decidan voluntariamente dejar las armas en contra del Estado, dado que tal hipótesis contraría el principio definitorio de la Constitución de participación política inherente al sistema democrático.

Concluyó que el derecho a la participación en política, activo o pasivo no se restringe con la imposición de una sanción de la JEP, siempre y cuando se garantice el cumplimiento de las obligaciones impuestas por el SIVJNR encaminadas a la satisfacción de los derechos de las víctimas. Por esta razón, solicitó que se declare la constitucionalidad en el entendido que el incumplimiento

a los requerimientos del SIVJRNR por los candidatos que hubieren sido miembros de las FARC-EP, dará lugar a la pérdida del derecho a participación en política²⁶⁴.

3.3 Registraduría Nacional del Estado Civil. Se limitó a formular algunos cuestionamientos, a saber: ¿cómo se determina que un candidato fue miembro de las FARC-EP?, ¿cuál es el mecanismo jurídico para expresar que se acoge a los mecanismos y medidas establecidas en el SIVJRNR? y, ¿cómo se determina cuáles son los candidatos que han resuelto su situación jurídica en virtud de la Ley 1820 de 2016?

3.4 Misión de Observación Electoral (MOE). Teniendo como premisa mayor los derechos de las víctimas consideró que en este asunto no se sustituyó la Constitución, dado que se deben evaluar las consecuencias jurídicas de la imposición de una condena en la JEP y el ejercicio de un cargo de elección popular de un excombatiente de las FARC-EP; por lo que se debe procurar que ese ejercicio simultáneo permita el cumplimiento de la obligación en cabeza del Estado de sancionar las graves violaciones a Derechos Humanos en contextos de justicia transicional, ya que en todo caso las sanciones tienen una naturaleza restaurativa y reparadora, procurando además la garantía de no repetición. Respecto del incumplimiento de los mecanismos y medidas del SIVJRNR, encontró que el mismo supone la pérdida de los tratamientos especiales que le son otorgados a los ex miembros de las FARC-EP, por lo que, en ese sentido, si un ex guerrillero que este ejerciendo un cargo de elección popular incumple algunos de las condiciones del sistema, dejará de tener los beneficios y se le aplicará el régimen ordinario por la comisión de un ilícito, es decir, lo correspondiente al régimen de inhabilidades – art. 179 C. Pol.-, el régimen de reemplazos y la silla vacía –art. 134 C. Pol.-.

Así mismo, estimó que el acto legislativo en cuestión no sustituye el principio democrático y el derecho de las víctimas a la reparación integral, ya que el juicio de sustitución debe tener en cuenta el fin último de la paz en materia de justicia transicional y ponderar que en este caso lo que se establece por el constituyente derivado es la posibilidad de prever una serie de reglas que le permiten flexibilizar el tránsito de grupos insurgentes a la vida civil y democrática. Concluyó que dentro del marco de la justicia transicional es válido realizar ajustes institucionales, tales como la apertura de escenarios de participación política, para garantizar de este modo la estabilidad del acuerdo de paz, además que en estos casos se debe valorar el momento de la excepcionalidad el proceso²⁶⁵, así como el reconocimiento de la democracia participativa y pluralista como principios que fortalecen la paz.

²⁶⁴ Señala que, “Debe evitarse que la participación política de grupos rebeldes desmovilizados se convierta en una oportunidad para eludir el cumplimiento del deber estatal de investigar, juzgar y sancionar las violaciones a derechos humanos. En este orden, los derechos de las víctimas se erigen como límite a su participación política y, por tanto, ésta debe condicionarse al cumplimiento estricto con SIVJRNR, so pena de perder su derecho a participar en política” (Folio 448).

²⁶⁵ Sobre este punto indica que dentro del constitucionalismo moderno no existe una fórmula que indique como deben operar los Tribunales Constitucionales frente a los procesos de consolidación de paz con grupos guerrilleros, en los que la democracia se convierte en pilar esencial. Indica que en la sentencia C-406 de 2017 la Corte declaró constitucional la participación del Congreso de seis ciudadanos que, de forma transitoria y excepcional, tendrían algunas prerrogativas de las que gozan los parlamentarios, y que en este caso se estableció que dicha medida se permitía en el entendido de que la participación política es un elemento central para el fortalecimiento de la democracia en el marco de la justicia transicional.

3.5 Unidad para las Víctimas. Estimó que no se sustituye la Constitución en cuanto al pilar fundamental del derecho de las víctimas, dado que la participación en política está articulada con los mecanismos, medidas y sanciones establecidas en el SIVJRNR. Señaló que el numeral 5 del artículo transitorio 1° es constitucional dado que la inscripción de candidatos y listas a cargos de elección popular, se encuentra articulada con el SIVJRNR, pudiendo participar en política y ocupar cargos de elección popular las personas que hayan aportado al sistema y el tratamiento especial dispuesto en la JEP. Adujo que la participación en política resulta un incentivo para las personas que pertenecieron a las FARC-EP favorables a los intereses de las víctimas, condicionando su participación a que se cumplan las condiciones de verdad, justicia, reparación y no repetición que se encuentran en el marco del Acto Legislativo 01 de 2016. Señaló que en caso de que se incumplan los presupuestos del SIVJRNR, lo que genera es una inhabilidad sobreviniente.

3.6 Frédéric Massé²⁶⁶. Encontró ética y políticamente correcto que personas que hayan sido condenadas por alzarse en armas puedan recuperar sus derechos políticos y ser candidatos a cargos de elección popular, aunque consideró que este derecho a participar se debió dar una vez cumplido los eventuales juicios y condenas. Manifestó que el artículo transitorio 1.5 del acto legislativo, plantea un problema jurídico, pero sobre todo político y moral. En su opinión, los electores deberían saber ¿qué crímenes ha cometido el candidato?, ¿cuál fue su condena? y ¿si pagó o no la pena? Consideró correcto que se autorice la participación en política de ex miembros de las FARC, pero esto se debió permitir solamente una vez hubieran pasado por la justicia transicional. Argumentó que los problemas que se generan son variados, por ejemplo ¿qué pasaría si un miembro de las FARC-EP elegido a un cargo de elección popular resulte condenado por la JEP después de haber sido elegido? Señaló que no se trata de impedir que dicho grupo alzado en armas presenten candidatos a cargos de elección popular, sino de impedir temporalmente que personas que no estén a salvo con la justicia transicional, puedan presentarse a cargos de elección popular.

3.7 Francisco Toloza Fuentes, Movimiento Voces por la Paz y la Reconciliación²⁶⁷. Explicó que el tránsito de la guerra al pos acuerdo sólo ha sido posible garantizando la participación política de los ex miembros de grupos alzados en armas y su consecuente reconocimiento como agrupaciones políticas. Respecto del posible desconocimiento del SIVJRNR señaló que para acceder a dicho tratamiento es necesario aportar verdad plena, reparar a las víctimas y garantizar la no repetición. Explicó que el incumplimiento de cualquiera de las condiciones, así como la aportación dolosa de información falsa, tendrán como consecuencia la pérdida del tratamiento especial de justicia, entendido esto como la no aplicación de las sanciones propias y alternativas, sino la imposición de las ordinarias que deberán ser cumplidas en sitios ordinarios de reclusión.

²⁶⁶ Se recibe la intervención escrita de la Audiencia Pública el día 29 de agosto de 2017.

²⁶⁷ Se recibe escrito de su intervención por correo electrónico a las 17.13 horas del día 28 de agosto de 2017.

Determinó que será competencia de la JEP regular la gradualidad de las consecuencias del incumplimiento de las condiciones obligatorias, teniendo en cuenta que solo los que revistan gravedad darán lugar a perder el tratamiento especial de justicia, en concordancia con el artículo transitorio 10 del Acto Legislativo 01 de 2017. Añadió que si, en algún caso, la JEP impusiera a un excombatiente que se encuentre ejerciendo algún cargo público, una sanción que le impidiese cumplir con los requisitos administrativos propios del ejercicio, la sucesión en el cargo responderá, en el caso del Congreso de la República, al siguiente en la lista presentada para elecciones y, en el caso de cargos de otras instancias, al que designe el nuevo partido. Coligió que es la JEP el organismo encargado de velar por el cumplimiento de los compromisos y sanciones establecidas, mecanismos que tienen un acompañamiento internacional para apoyar y respaldar los esfuerzos conjuntos y así lograr con éxito la consolidación de la paz estable y duradera.

3.8 Procuraduría General de la Nación. Conceptuó que las medidas evaluadas no pugnan con los ejes fundacionales de la participación política ni del pluralismo, por cuanto aquellas se articulan con el sistema de justicia transicional previsto en el Acto Legislativo 01 de 2016. Al citar el contenido del artículo 20 de la JEP, encontró que no puede derivarse una especie de inviolabilidad política de los excombatientes, ya que su participación a través de aquél requiere el cumplimiento armónico de las medidas previstas en el Acto Legislativo 01 de 2016. Señaló que el artículo 5° de dicho acto establece que quien “*incumpla cualquiera de las condiciones del Sistema, perderá el tratamiento especial de la justicia*” y, por ende, el incumplimiento de cualquiera de las obligaciones genera la reinstalación de la referida inhabilidad.

Sin embargo, resaltó que al revisar el acuerdo de paz y la normatividad aprobada hasta el momento, no se evidencia una definición de lo que se puede entender por un eventual incumplimiento respecto de los mecanismos y medidas del SIVJNR, ni tampoco la correspondiente gradación de la inobservancia frente a las consecuencias que genera. Por lo que en ese sentido, será la JEP la que efectúe tales gradaciones, teniendo en cuenta que no parece razonable que las infracciones menores sean tratadas con la misma severidad que las más graves. Explicó que para dar aplicación al principio de legalidad que rige en materia penal y dado el vacío normativo se hace necesario que se expida la regulación pertinente, para determinar los efectos de los incumplimientos de las medidas del sistema de justicia transicional, teniendo en cuenta que estas tendrían implicaciones ante los beneficios establecidos.

Concluyó que en algunas ocasiones existe una imposibilidad de carácter fáctico para ejercer los cargos públicos, en razón a que no resulta posible cumplir simultáneamente la sanción impuesta y los deberes de la función pública. Por ejemplo, cuando se aplican las sanciones alternativas y ordinarias que implican la restricción de la libertad y el libre tránsito. En este caso, será la JEP la que determine caso a caso si la sanción puede cumplirse en forma armónica con el ejercicio de un cargo de elección popular.

4. Requisitos exigidos a los partidos y movimientos políticos para inscribir candidatos y listas a cargos y corporaciones de elección popular

4.1 Partidos y movimientos políticos. El artículo 40 de la Constitución en su numeral 3 consagra el derecho de los ciudadanos a “*constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas*”. Más adelante la propia Carta -art. 107- desarrolla esa posibilidad, incluyéndola como garantía y derecho de todos los ciudadanos para fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, bajo el marco de libertad de afiliación o retiro. Tal derecho, en todo caso, se limita dada la imposibilidad de pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica, además de introducir a su organización un funcionamiento democrático, fundado en los principios de transparencia, objetividad, moralidad, equidad de género, y deber de presentar y divulgar sus programas políticos.

Ahora bien, resulta oportuno recordar la diferencia entre partido y movimiento político. En efecto, el artículo 2° de la Ley estatutaria 130 de 1994 señala que “*los partidos son instituciones permanentes que reflejan el pluralismo político, promueven y encauzan la participación de los ciudadanos y contribuyen a la formación y manifestación de la voluntad popular, con el objeto de acceder al poder, a los cargos de elección popular y de influir en las decisiones políticas y democráticas de la Nación. Los movimientos políticos son asociaciones de ciudadanos constituidas libremente para influir en la formación de la voluntad política o para participar en las elecciones.*”

A través de la sentencia C-089 de 1994²⁶⁸ esta Corporación aludió al alcance de la constitucionalización de los partidos y movimientos políticos, así:

“La definición de partido que consagra el artículo 2 recoge, en lo esencial, las funciones sumariamente descritas, como quiera que la anterior relación de funciones, equivale a postular que en aquél se refleja el pluralismo político y, por su conducto, se promueve y encauza la participación de los ciudadanos y la formación y manifestación de la voluntad popular, con el objeto de acceder al poder, a los cargos de elección popular y de influir en las decisiones políticas. Con la constitucionalización de los partidos se pretende, entonces, establecer reglas de juego que permitan mejorar las condiciones de competencia pluralista, fundamento del sistema democrático, y con ello develar y controlar una actividad en la que se determina lo esencial del poder político y de la función pública. (...) El movimiento de tipo político, por su grado de organización y permanencia, está llamado a convertirse eventualmente en partido. La organización social, en cambio, mantiene sus propósitos políticos como objetivos que adquieren importancia coyuntural en la consecución de los fines de tipo social que posee la institución. El movimiento social no tiene el

²⁶⁸ Revisó la constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria N° 11 de 1992 Cámara, 348 de 1993 Senado “*por la cual se dicta el Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones*”.

grado de organización del partido o de la organización social. Sus objetivos también son circunstanciales, pero su evolución puede derivar en un movimiento político”.

Tal distinción se demarca, como lo afirmó el Consejo de Estado, en los fines de su existencia y actividad en tanto que *“en el caso de los partidos políticos estos buscan acceder al poder, a los cargos de elección popular e influir en las decisiones políticas y democráticas de la Nación, mientras que los movimientos políticos buscan influir en la formación de la voluntad política o participar en las elecciones”*²⁶⁹.

4.2 Requisitos legales para la inscripción de candidatos a listas de cargos y corporaciones de elección popular. El artículo 28 de la Ley estatutaria 1475 de 2011 estableció los requisitos para que los partidos y movimientos políticos inscriban candidatos a cargos y corporaciones de elección popular, a saber: (i) debe tratarse de partidos y movimientos políticos que tengan reconocida su personería jurídica; (ii) han de cumplirse las calidades individuales en el candidato; (iii) debe observarse que no se encuentren incursos en causales de inhabilidad o incompatibilidad; (iv) ha de comprender candidatos elegidos mediante procedimientos democráticos según los estatutos; (v) como quiera que la inscripción se realiza a través de listas, en el caso específico de que se elijan 5 o más curules para corporaciones de elección popular o las que se sometan a consulta, sin que ello se aplique a los resultados, deberán conformarse por mínimo un 30% de uno de los géneros; y (vi) los partidos y movimientos políticos no podrán inscribir listas para elección de congresistas por circunscripciones especiales de minorías étnicas.

En relación con el procedimiento de inscripción, el artículo 30 de la mencionada normativa establece que:

“El periodo de inscripción de candidatos y listas a cargos y corporaciones de elección popular durará un (1) mes y se iniciará cuatro (4) meses antes de la fecha de la correspondiente votación. En los casos en que los candidatos a la Presidencia de la República sean seleccionados mediante consulta que coincida con las elecciones de Congreso, la inscripción de la correspondiente fórmula podrá realizarse dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la declaratoria de resultados de la consulta. En los casos de nueva elección o de elección complementaria para el resto del periodo de cargos y corporaciones de elección popular, el periodo de inscripción durará quince (15) días calendario contados a partir del día siguiente de la convocatoria a nuevas elecciones. La inscripción de candidatos para la nueva elección se realizará dentro de los diez (10) días calendario contados a partir del día siguiente a la declaratoria de resultados por la correspondiente autoridad escrutadora. Parágrafo. En los casos de nueva elección o de elección complementaria, la respectiva votación se hará cuarenta (40) días calendario después de la fecha de cierre de la inscripción de

²⁶⁹ Sentencia C.E n° 5001-23-33-000-2015-02379-02 Sección Quinta. 1 de Septiembre de 2016.

candidatos. Si la fecha de esta votación no correspondiere a día domingo, la misma se realizará el domingo inmediatamente siguiente”.

También se incorpora en la regulación -art. 31 Ley 1475 de 2011- la posibilidad de realizar modificaciones a las inscripciones de candidatos a cargos y corporaciones de elección popular, solamente con ocasión de (i) la falta de aceptación de la candidatura o (ii) la renuncia a la misma; lo anterior dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de cierre de las correspondientes inscripciones. Tratándose de revocatoria de la inscripción por causas constitucionales o legales, inhabilidad sobreviniente o evidenciada con posterioridad a la inscripción, expone tal disposición que podrán modificarse las inscripciones hasta un (1) mes antes de la fecha de la correspondiente votación. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 190 constitucional, en caso de muerte o incapacidad física permanente podrán inscribirse nuevos candidatos hasta ocho (8) días antes de la votación.

Adicionalmente, en lo que respecta a la posibilidad de aceptación o rechazo, la misma será competencia de la autoridad electoral ante la cual se realiza la inscripción, a quien le compete verificar el cumplimiento de los requisitos formales exigidos, y su aceptación. En caso de disponerse el rechazo de la solicitud de inscripción, debe concretarse mediante acto motivado y opera cuando: (i) se inscriban candidatos distintos a los seleccionados mediante consultas populares o internas, o (ii) los candidatos hayan participado en la consulta de un partido, movimiento político o coalición distinta al que los inscribe. Acto contra el cual proceden los recursos de ley.

4.3 Posibilidad de participar en política como consecuencia de la terminación dialogada del conflicto armado. En el marco de la actual justicia transicional la Corte viene sosteniendo la necesidad de valorar positivamente la disposición reflexiva de aquellos que durante años desconocieron el ordenamiento jurídico haciendo parte de un conflicto armado que implicó grandes costos para la sociedad y el país, pese a lo cual, en un acto no de rendición sino reflexivo, decidieron dejar las armas y formar parte de un dialogo abierto. De allí que como se sostuviera en la sentencia C-577 de 2014, el Estado tiene el deber de conseguir la paz, lo que *“no encarna el objetivo de avasallar al enemigo, sino de acabar con una forma de interacción violenta”*.

Por esta razón, no existirá una mejor forma de procurar la inclusión en la vida civil de aquel que inicialmente desconoció la legitimidad del Estado, que ahora oírle y hacerle partícipe, a través de la generación de escenarios democráticos que les permita expresar sus ideas e inclusive hacer oposición, sin que las armas continúen siendo el método. Ello en voces de la Corte *“implica necesariamente la ampliación de la base democrática con la inclusión de todos aquellos que por causas del conflicto armado o del régimen que se intenta dejar atrás se encontraban por fuera. Esta actitud pro democrática trae como consecuencia la estabilidad del proceso de transición que se extiende hasta el postconflicto y paralelamente, implica la ganancia del reconocimiento del Estado que acoge a los*

desmovilizados o fuerzas armadas rebeldes que lo eran porque desconocían la legitimidad de aquel”²⁷⁰.

No es, entonces, la posibilidad de participar en política un costo demasiado alto, si se tiene claro que lo que se obtendrá es precisamente un cambio de paradigma arraigado en dichos grupos, en tanto se evitará la continuidad del uso de la violencia como forma de expresión o imposición del pensamiento, pasando entonces a escenarios que en derecho les permitirá expresarse y obtener conformidad social, o comprender si es del caso el pensamiento contrario, como reflejo de la democracia, la participación y el pluralismo.

Se erradica entonces -cuando menos en los que respecta a este grupo- el ilegítimo uso de métodos violentos que no sólo traen dolor a las víctimas sino a la sociedad misma, en tanto que, aquellos a los que la violencia no ha tocado directamente, han tenido que convivir con la irradiación de más de cinco décadas de dolor, sangre y frustración; por lo que, en procura de culminar esa forma de interacción violenta, el Estado debe asumir el compromiso en pro de la paz y la reconstrucción de hilos que permitan tejer un respiro de aliento; por lo que es la democracia y el dialogo democrático, ese sí, el método adecuado e indispensable para lograrlo.

El devenir histórico del país ha obligado al reconocimiento de los disidentes como actores políticos, consagrando inclusive el delito político en contraposición al delito común, bajo el concepto de que el primero tiene un fin social y común, mientras que el segundo tiene una connotación egoísta. Lo que implica *“para el Estado que un grupo armado, a pesar de haber cometido en el contexto del conflicto graves conductas criminales, mantiene una dignidad moral que justifica que el gobierno pueda adelantar con ellos una negociación política*”²⁷¹. Al mismo tiempo, implica para los actores tener una etiqueta y caer en una categoría distinta a la de criminal ordinario, abriendo con ello las puertas a un diálogo que reconoce su doble connotación armada y política”²⁷².

Por esta razón la Carta Política permite la posibilidad que quienes cometan delitos políticos puedan postularse para cargos de elección popular o cargos públicos, siendo inclusive beneficiados por mecanismos como la amnistía y el indulto. Se trata justamente de una excepción al régimen de inhabilidades para ejercer cargos públicos, que da vía libre a la participación política de quienes han incurrido en delitos políticos y sobre el cual los desarrollos jurisprudenciales no han sido amplios, sin que tampoco se observen *“estándares internacionales que limiten su aplicación, lo que implica que el Estado goza de pleno margen de discrecionalidad en especial, cuando se trata de un contexto de justicia transicional que busca poner fin a un conflicto armado de décadas.*”²⁷³.

²⁷⁰ Sentencia C-577 de 2014.

²⁷¹ Alejandro Aponte Cardona, Intervención Ciudadana, 5 de marzo de 2012, Folios 422 y ss. Adicionalmente ver: Alejandro Aponte, El Derecho Penal del Enemigo en Colombia: entre la paz y la guerra. En: Manuel Cancio Meliá (Coord.) y Carlos Gómez-Jara Díez (Coord.), Derecho penal del enemigo: el discurso penal de la exclusión, Ed. Edisofer, 2006. Pp. 205 – 238.

²⁷² Sentencia C-577 de 2014.

²⁷³ *Ibidem*. Apartado 6.2.

En lo que atañe a la participación política de quienes cometen este tipo de delitos, la Corte indicó que *“en el ámbito de la participación política no existen estándares en el ordenamiento jurídico nacional o internacional, que limiten la aplicación del concepto de delito político para permitir que un grupo al margen de la ley o sus miembros, una vez pagada la pena y realizada la respectiva desmovilización, puedan participar en política.”*²⁷⁴. Así pues, no podrá considerarse que existe una imposibilidad o limitación de participación política para quienes activen comportamientos calificados como delitos políticos o conexos a estos, aun cuando se trate de aquellos considerados graves, como lo ha afirmado la Corte: *“la participación política como principio fundante y transversal al régimen constitucional colombiano, resulta esencial en la conformación, ejercicio y control del poder en un Estado democrático como el establecido a partir de la Constitución de 1991. Los límites que a la misma se establezcan no podrán tener fundamento en condenas impuestas por la comisión de delitos políticos o de aquellos que se consideren conexos a delitos políticos.”*²⁷⁵.

Y es que dicha participación viene precedida por el claro sometimiento de los antes detractores al Estado, por lo que la respuesta no debe ser otra que la posibilidad de abrir escenarios democráticos incluyentes, dejando en este punto por sentado que, inclusive, si se pretendiera limitar la posibilidad de participación en política, la misma debe estar amplia y estrictamente justificada, atendiendo los contenidos del art. 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Observación General 25 del Comité de Derechos Humanos. Tales disposiciones que en su mayoría se integran al bloque de constitucionalidad, aun cuando entregan ciertos márgenes de apreciación a los Estados, obligan a justificar posibles restricciones al derecho de elegir y ser elegido.

Como se enunció, en la sentencia C-577 de 2014 esta Corte tuvo oportunidad de analizar la garantía del derecho a la participación política en el marco de la justicia transicional, que para ese momento tenía como soporte el Acto legislativo 01 de 2012, por medio del cual se adicionaron los artículos transitorios 66 y 67 a la Constitución Política. En efecto, para ese momento el artículo transitorio 67 determinaba que *“una ley estatutaria regulará cuáles serán los delitos considerados conexos al delito político para efectos de la posibilidad de participar en política. No podrán ser considerados conexos al delito político los delitos que adquieran la connotación de crímenes de lesa humanidad y genocidio cometidos de manera sistemática, y en consecuencia no podrán participar en política ni ser elegidos quienes hayan sido condenados y seleccionados por estos delitos.”*

En aquella oportunidad, la Corte destacó que la posibilidad de participar en política debía asumirse de cara al marco de un proceso de justicia transicional, en tanto la norma superior transitoria descrita solo pretendía regular el tránsito de grupos armados ilegales a la paz, por lo que de ninguna manera eliminaría de manera permanente algún presupuesto esencial de la Carta Política.

²⁷⁴ Ibídem. Apartado 5.2.3

²⁷⁵ Apartado 7.1.3 de la sentencia C-577-14.

Así, sobre el contenido sustancial del precepto demandado para ese momento, en la decisión se anotó que desarrollaba herramientas para la superación del conflicto armado a través de la participación política de los actores que integraron el mismo, destacando que el acto legislativo, que para ese momento se estudiaba, establecía la prohibición al legislador de declarar como delitos políticos o conexos al mismo los crímenes de lesa humanidad y los constitutivos de genocidio, con el objetivo de privar de la posibilidad de participación política a los actores que cometieron los mencionados comportamientos. Además, se indicó que la participación política de las personas que fueron halladas responsables por la comisión de delitos políticos, se encontraba sujeta al cumplimiento de la sanción que en desarrollo del componente penal del marco transicional el tribunal competente hubiere decretado.

Pese a lo anterior, cinco años después, los contenidos del artículo transitorio 67 fueron derogados por el constituyente derivado a través del Acto legislativo 01 de 2017²⁷⁶, introduciendo en el artículo 20 transitorio lo siguiente: *“Participación en política. La imposición de cualquier sanción en la JEP no inhabilitará para la participación política ni limitará el ejercicio de ningún derecho, activo o pasivo, de participación política. Parágrafo. Respecto a aquellas personas que pertenezcan a organizaciones rebeldes que hayan firmado un acuerdo de paz con el Gobierno, a efectos de reincorporación, quedarán en efecto suspensivo las condenas derivadas de delitos competencia del Tribunal para la Paz impuestas por la justicia ordinaria o disciplinaria, hasta que estas condenas hayan sido tratadas por la Jurisdicción Especial para la Paz para lo de su competencia”*.

Esta Corte por medio de la sentencia C-674 de 2017 revisó el Acto legislativo 01 de 2017 en cuestión y concluyó que esa posibilidad de participación en política no sustituye ningún eje definitorio de la Constitución, particularmente el deber del Estado de investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos y las infracciones al derecho internacional humanitario. Atendiendo la incidencia del precedente constitucional sobre el presente asunto, se transcribe los acápites que resultan de la mayor pertinencia:

“La Corte estima que aunque estas dos medidas se orientan a materializar las exigencias inherentes a la terminación del conflicto armado y al principio de participación política como eje esencial del ordenamiento superior, en cualquier caso deben ser articuladas con el deber del Estado de investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos y las infracciones al Derecho Internacional Humanitario, dado que una habilitación irrestricta e incondicionada para reincorporarse en la vida pública del país a quienes han sido condenados por la justicia ordinaria o por la propia JEP, podría reñir con la obligación del Estado de imponer sanciones efectivas a los máximos responsables de los delitos de genocidio, de los crímenes de guerra y de los delitos de lesa humanidad cometidos en el marco de conflicto armado.
(...)

²⁷⁶ 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 este modo, en principio, la reincorporación a la vida pública de las personas que han participado en el conflicto armado es consecuente con la naturaleza del proceso transicional en el que se inscribe la medida, y con el marco democrático al que responde el ordenamiento constitucional.

Sin perjuicio de lo anterior, la Corte encuentra que las medidas de reincorporación a la vida pública deben ser articuladas con el deber del Estado de investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos y las infracciones al Derecho Internacional Humanitario.

Lo anterior, por dos razones fundamentales: (i) primero, porque las sanciones penales, tal como han sido concebidas en el ordenamiento jurídico, envuelven ellas mismas una restricción para participar en la vida pública, en el entendido de que los delitos, incluso aquellos que se estatuyen en función de bienes jurídicos individuales como la vida o la integridad personal, envuelven una agresión a la comunidad política; en este orden de ideas, una habilitación abierta e irrestricta para participar en política y para ejercer los derechos de participación política sin ninguna limitación, podría implicar una anulación de este componente de las penas; (ii) y segundo, porque las sanciones penales envuelven también una restricción al ejercicio de los derechos y libertades individuales, restricción que, de ser real y efectiva, eventualmente podría impedir cumplir con las labores propias de la participación en política y del ejercicio de los cargos públicos.

(...)

En definitiva, la Sala encuentra que, por un lado, la habilitación para la reincorporación en la vida pública constituye un elemento estructural del proceso de construcción de una paz estable y duradera, y que además, es consistente con los imperativos que se derivan del principio de participación como eje esencial del ordenamiento superior, pero que, por otro lado, esta medida podría vaciar de contenido y eliminar la eficacia de las penas impuestas por los delitos cometidos en el marco del conflicto armado, y que por esta vía se podría desconocer el deber del Estado de imponer sanciones efectivas a los máximos responsables de los delitos más graves y representativos.

A juicio de esta Sala, la aparente dicotomía puede resolverse favorablemente si se articulan adecuadamente los elementos del sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición.

Primero, debe tenerse en cuenta que dentro de la lógica del Acto Legislativo 01 de 2017, el régimen sancionatorio hace prevalecer los componentes restaurativos y reparativos de las penas, sobre el componente retributivo. Desde esta perspectiva, los señalamientos acerca de la oposición irresoluble entre la habilitación para la reincorporación en política y el cumplimiento de las penas impuestas por la JEP y por la justicia ordinaria podrían superarse, porque como estas ya tienen una naturaleza, un contenido y un alcance distinto, podrían cumplirse satisfactoriamente en este nuevo escenario.

Segundo, como todos los beneficios, tratamientos penales, derechos y demás efectos jurídicos establecidos en el Acto Legislativo 01 de 2017 están sujetos al régimen de condicionalidades, para la Corte es claro que las medidas previstas en el artículo transitorio 20 y en el artículo 3 para la reincorporación en la vida política, se encuentran supeditadas a este régimen, y en particular, a la dejación de armas, a la contribución efectiva al éxito del proceso de reincorporación a la vida civil, al aporte de verdad, a la implementación de garantías de no repetición, a la contribución a la reparación de las víctimas, y a la entrega de menores de edad, según calificación que debe hacer la propia Jurisdicción Especial para la Paz a partir de criterios objetivos y empíricamente verificables que demuestren que la reincorporación en la vida política ha tenido como contrapartida una ganancia en términos de consecución de la verdad, de la reparación a las víctimas y de la construcción de una paz estable y duradera.

Esta sujeción de la reincorporación a la vida pública al sistema de condicionalidades implica, entre otras cosas, lo siguiente: (i) que las personas que no contribuyan a la consecución de los objetivos del sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición no pueden acceder a la habilitación prevista en el artículo transitorio 20; (ii) que las personas que habiendo accedido a la habilitación prevista en el artículo transitorio 20, pueden perderla si incumplen las condiciones del sistema, según calificación que haga la Jurisdicción Especial para la Paz; (iii) que las personas a las que se les impongan las sanciones ordinarias previstas en el Acto Legislativo 01 de 2017, no podrán ser destinatarias de la habilitación prevista en el artículo transitorio 20, puesto que, precisamente, este tipo de sanciones proceden cuando las personas que cometieron delitos en el marco del conflicto, no hicieron los aportes requeridos al sistema de verdad, justicia, reparación y no repetición, para acceder a los beneficios y tratamientos penales especiales; (iv) que aunque la habilitación para participar en política y para ejercer los demás derechos de participación política en principio comprende a las personas que han sido sancionadas por la justicia ordinaria, por vía de la suspensión de la condena prevista en el parágrafo del artículo transitorio 20, dicha suspensión de inhabilidades también se encuentra condicionada al cumplimiento progresivo y de buena fe de las obligaciones previstas en el Acto Legislativo 01 de 2017, y en particular, las relativas a la dejación de armas, al sometimiento al sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición, la atención de las obligaciones ante la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, y ante la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas, y al compromiso de no reincidencia; (v) que en el caso específico de los miembros de las FARC, para efectos de la inscripción de sus candidatos, corresponderá al Alto Comisionado para la Paz certificar acerca de la pertenencia de las FARC, y al Secretario Ejecutivo de la JEP, sobre el compromiso de sometimiento al sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición; asimismo, las demás obligaciones propias del sistema de condicionalidades se cumplirán de manera progresiva, según el diseño y el momento de entrada en funcionamiento de los diferentes componentes del modelo; (vi) que corresponde a la JEP verificar el cumplimiento del sistema de

condicionalidades, así como levantar las medidas de suspensión de las condenas, en caso de incumplimiento.

Y finalmente, como la investigación, juzgamiento y sanción de las graves violaciones a los derechos humanos y las infracciones al Derecho Internacional Humanitario constituye un deber ineludible del Estado al que no puede sustraerse el sistema judicial, la Corte entiende que el artículo transitorio 20 debe ser entendido en el sentido de que la Jurisdicción Especial para la Paz preserva la facultad para determinar en cada caso, si la sanción impuesta es o no compatible con la reincorporación en la vida pública y con el ejercicio de los derechos de participación política. Para estos efectos, la Jurisdicción Especial para la Paz deberá tener en cuenta distintos factores, entre ellos, los siguientes: (i) la naturaleza de la sanción impuesta, los componentes que la integran, y las finalidades de disuasión, retribución, rehabilitación y restauración a las que atiende; (ii) la gravedad de la infracción cometida; (iii) el grado de responsabilidad del autor del delito; (iv) la intención genuina del autor del delito de responder ante la justicia. En síntesis, la JEP deberá establecer si el cumplimiento de la pena puede ejercerse simultáneamente con el ejercicio de los distintos derechos de participación política, garantizando el deber del Estado de investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos y las infracciones al Derecho Internacional Humanitario, así como el de asegurar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y no repetición.

Desde esta perspectiva, el artículo transitorio 20, así entendido e interpretado, preserva la exigencia de la sentencia C-577 de 2014 de garantizar la efectividad de las penas en los procesos de reincorporación a la vida política. En este caso, teniendo en cuenta la especial naturaleza de las sanciones que se imponen en el marco del Jurisdicción Especial para la Paz, será dicha instancia la que determine en cada caso la viabilidad de la reincorporación y el cumplimiento simultáneo de la pena, a la luz del principio general de efectividad de las mismas.

5.5.1.7. De este modo, la Corte encuentra que el Acto Legislativo 01 de 2017 no sustituyó el deber del Estado de investigar^ juzgar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos y las infracciones al Derecho Internacional Humanitario, ya que aunque creó un régimen especial para juzgar los delitos cometidos en el marco del conflicto armado que flexibiliza los estándares previstos en la ley ordinaria, contemplando distintas modalidades de renuncia a la persecución judicial de los delitos, la suspensión total o parcial de ejecución de la condena, y la aplicación de penas especiales, se preservó el sustrato básico del citado principio, al disponer la sanción efectiva para todas las personas que haya cumplido un rol esencial en la comisión de los delitos de lesa humanidad, los crímenes de guerra y los delitos de genocidio en el contexto del conflicto armado”.

Conforme a lo expuesto, la Corte concluyó que “la habilitación para la reincorporación en la vida pública de quienes han cometido delitos en el marco

del conflicto armado prevista en el artículo transitorio 20, tampoco sustituye ningún principio medular del ordenamiento constitucional, por las siguientes razones: (i) primero, porque la habilitación allí prevista es consistente con el principio de participación política que irradia toda la Constitución Política, así como con la naturaleza de los escenarios transicionales, en los que la reincorporación a la vida pública constituye una herramienta decisiva para canalizar la disidencia y la inconformidad por los mecanismos democráticos; (ii) segundo, porque la habilitación allí prevista se encuentra supeditada al régimen de condicionalidades, esto es, a la contribución a la verdad, a la justicia, a la reparación de las víctimas, y a la no repetición; (iii) tercero, porque la Jurisdicción Especial para la Paz preserva la facultad para determinar si las sanciones impuestas son compatibles con el ejercicio de los derechos políticos, de suerte que en aquellos casos, por la naturaleza la condena impuesta, no sea posible armonizar el cumplimiento efectivo de la pena, y el ejercicio de los citados derechos, así lo determinará la JEP”.

5. Juicio de sustitución

Al realizar la lectura del numeral 5 y atendiendo el contenido de las intervenciones, corresponde a la Corte resolver esencialmente si ¿permitir al partido o movimiento político que surja de las FARC-EP, en el marco de la justicia transicional, inscribir candidatos y listas de candidatos a cargos y corporaciones de elección popular, bajo las condiciones de haber expresado formalmente su voluntad de acogerse a los mecanismos y medidas establecidas en el SIVJRNR, excepto cuando se haya resuelto su situación jurídica, sustituye algún eje definitorio de la Constitución?

5.1 Premisa mayor

Para el presente test dos serán los ejes definitorios respecto de los cuales se hará el tamiz de la norma constitucional transitoria descrita: i) el primero, que se ha estudiado por esta Corporación como eje común para todos aquellos análisis propios de la justicia transicional, esto es, el *compromiso del Estado social de derecho de respetar, proteger y garantizar los derechos de la sociedad y de las víctimas*²⁷⁷; y ii) el segundo, ya desarrollado en acápites, denominado *participación política* en condiciones de igualdad.

Si bien es cierto en apartados iniciales de esta sentencia se hizo referencia a tales ejes fundacionales, en esta oportunidad se centrará la atención en el primero de ellos de cara a las prescripciones normativas del apartado que se analiza. Habrá de recordarse que el modelo de Estado social de derecho adoptado en la Constitución de 1991 se cimienta, entre otras, sobre la búsqueda permanente de medidas que garanticen la vigencia de un orden político, económico y social justo, así como en la efectividad de los principios, derechos y deberes contemplados en ella²⁷⁸. En esa línea argumentativa surge la justicia como uno de los valores que cimientan y

²⁷⁷ Sentencias C-579 de 2013 y C-577 de 2014.

²⁷⁸ Sentencia C-288 de 2012.

constituyen, la base valorativa del orden constitucional, para alcanzar los fines sociales y esenciales del Estado.

En ese sentido, la justicia adquiere un carácter objetivo que impone obligaciones concretas al Estado de garantizar el goce efectivo de los derechos y deberes mencionados bajo tres lineamientos básicos: i) el Estado colombiano debe abstenerse de adoptar medidas que de alguna manera obstaculicen la disposición efectiva de los mismos; ii) seguidamente surge un deber de protección que obliga al Estado a adoptar medidas positivas para garantizar que no serán desconocidos por otros miembros de la sociedad; y finalmente, iii) la existencia de una obligación de garantía, que comporta el deber de adoptar medidas integrales que creen un marco sobre el cual se permita y fomente el ejercicio de tales garantías.²⁷⁹

En ese contexto, surge la obligación *objetiva* y permanente de investigar, juzgar y sancionar todas las actuaciones que trasgredan los bienes jurídicos de los que se dispone en el desarrollo de la vida en sociedad. Seguidamente, el valor de la justicia adquiere un carácter *subjetivo* cuya titularidad compromete a los asociados implicando la posibilidad de acceder a la administración de justicia así como de ejercer las facultades que surgen para las víctimas con ocasión de la activación de un delito. La sentencia C-004 de 2003 señaló al respecto: *“a esos derechos de las víctimas corresponden ciertas obligaciones del Estado, pues si las víctimas tienen derecho no sólo a ser reparadas sino además a saber qué ocurrió y a que se haga justicia, entonces el Estado tiene el deber correlativo de investigar seriamente los hechos punibles. Esta obligación estatal es tanto más intensa cuanto más daño social haya ocasionado el hecho punible. Y por ello ese deber estatal adquiere particular fuerza en los casos de violaciones de derechos humanos”*.

No puede, entonces, pensarse que la forma de activar los derechos de las víctimas radica exclusivamente en procurar la reparación de los perjuicios que se concretan como consecuencia del delito, porque en ese caso se trataría de un respeto parcial de sus derechos, atentando de manera grave contra presupuestos fundantes del Estado constitucional de derecho como la dignidad humana. Así, esta Corporación en la sentencia C-228 de 2002 manifestó que: *“se vulneraría gravemente la dignidad de víctimas y perjudicados por hechos punibles, si la única protección que se les brinda es la posibilidad de obtener una reparación de tipo económico.”*

Empero, los deberes que obligan al Estado en el desarrollo de la función judicial y los derechos de las personas que han visto transgredidos sus bienes jurídicos, no deben entenderse de manera aislada. La existencia de graves situaciones sociales que obstaculizan el normal desarrollo de la convivencia pacífica constituye un *componente estructural* que puede modificar una visión tradicional y ordinaria de la justicia. En esa línea surge la *justicia transicional* como una herramienta de evolución social que permite trascender a un contexto de paz.

El desarrollo de proyectos de *justicia transicional* en el ámbito nacional está sujeto al respeto de los parámetros superiores e internacionales sobre la materia. En ese

²⁷⁹ Sentencia C-579 de 2013.

sentido, esta Corte ha explicado que en los procesos de *justicia transicional* se deberán concatenar los valores que entren en disputa, contemplando medidas que no sacrifiquen desproporcionadamente uno de ellos en beneficio del otro.²⁸⁰ La jurisprudencia constitucional que ha abordado la normatividad en el país sobre presupuestos de la *justicia transicional*, y ha evidenciado que el marco establecido en la Carta Política de 1991 permite desarrollar este tipo de políticas excepcionales y transitorias. En esa medida, esta Corte viene señalando que principios constitucionales fundamentales como la justicia pueden ser objeto de ponderación al no tener la calidad de absolutos.²⁸¹

En esas situaciones excepcionales la universalidad de valores objetivos y subjetivos que comporta la justicia debe analizarse desde una perspectiva integral, que contenga la multiplicidad de variables de la vida social, económica, política y jurídica del país. Luego, esta Corporación ha afirmado que la visión integral que los procesos de *justicia transicional* deben contener, implica el desarrollo de medidas públicas que busquen la reconciliación de todos los actores que intervinieron o resultaron afectados por las consecuencias del conflicto armado, el reconocimiento de los derechos de las víctimas que aún en situaciones de grave convulsión social no se pueden desconocer de manera total y la recomposición y fortalecimiento de la legitimidad social sobre las instituciones públicas.²⁸²

El alcance de la justicia como principio constitucional fundamental varía en la justicia transicional, al implicar una evolución del entendimiento exclusivamente retributivo del término. Así, el deber estatal de investigar, juzgar y sancionar las conductas delictivas no desaparece en los procesos de justicia transicional, pero puede llegar a ser más benigno para concatenar de manera efectiva los valores en disputa.²⁸³ Asimismo, las medidas estatales deberán brindar una mayor relevancia a los derechos de las víctimas a la verdad, a la reparación y a la no repetición, pues a través de ellos se garantiza la reconciliación y el fortalecimiento del Estado social y democrático de derecho.

Las obligaciones que en materia de justicia tiene el Estado en el transcurso de procesos de *justicia transicional*, deben estar orientadas por la búsqueda permanente de una especie de *catarsis* al interior del conflicto social y, para ello, deberá aplicar medidas que a través de la búsqueda de la verdad y la reparación de las víctimas, recompongan las relaciones quebrantadas y así se pueda garantizar la no repetición de los hechos sancionados.²⁸⁴

5.2 Premisa menor

El Acto Legislativo 03 de 2017, que a su vez contiene en el artículo 1º el artículo transitorio 1º, reconoce al nuevo partido o movimiento político que surja de las FARC-EP, posibilidades de financiación, las cuales se rigen transitoriamente por

²⁸⁰ Ver, sentencia C-370 de 2006.

²⁸¹ *Ibidem*.

²⁸² Cfr. sentencia C-579 de 2013.

²⁸³ *Ibidem*.

²⁸⁴ Sentencia C-577 de 2014.

reglas especiales. Una de ellas es precisamente la contenida en el numeral 5, que concede la posibilidad al partido que surja, de inscribir candidatos y listas a cargos y corporaciones de elección popular, en las mismas condiciones que se exigen a los demás partidos y movimientos políticos, a partir de la obligación que quienes pretendan hacerlo expresen formalmente la voluntad de acogerse a los mecanismos y medidas del SIVJNR antes de realizar la inscripción, exceptuando de la anterior exigencia a quienes hayan resuelto su situación jurídica en virtud de los contenidos de la Ley 1820 de 2017, esto es, que se hayan visto beneficiados por amnistías de *iure*.

Ahora bien, respecto de los antecedentes legislativos de la norma revisada y que soportan la interpretación genética de la misma, se advierte que la principal finalidad del acto legislativo en revisión consistió en ofrecer garantías de reincorporación a la vida política regular -no armada-, para aquellos que habiendo dejado las armas desean pertenecer a un partido, movimiento o agrupación política que represente su base ideológica, permitiendo que sean expresadas de manera libre y espontánea²⁸⁵. En la exposición de motivos del proyecto se informa que uno de los logros más significativos del Acuerdo Final, tiene que ver con el tránsito de las conductas violentas al ejercicio de la política como mecanismo de participación, lo que requiere en todo caso de una plataforma que así lo permita a efectos de lograr un adecuado ejercicio de la oposición y la constitución de verdaderos partidos políticos²⁸⁶.

Posteriormente, en el primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes²⁸⁷, surgió la disertación respecto de la necesidad de garantizar que los candidatos de las FARC-EP al Congreso y a la Presidencia de la República, no hubieran cometido crímenes de guerra, ni delitos de lesa humanidad, aspecto que en adelante fue tema central en las discusiones. Fue así como se presentaron propuestas como la siguiente:²⁸⁸ *“no podrán ser inscritos como candidatos a la Presidencia, al Senado o a la Cámara de Representantes por el partido o movimiento político que surja de la transición de las FARC- EP a la actividad política legal para participar en las elecciones de 2018 y 2022, quienes haya sido condenados o sancionados por crímenes de guerra o delitos de lesa humanidad”*²⁸⁹. Pese a ello, adelantado este debate se concluyó que el régimen de inhabilidades debía ser discutido en otro proyecto, decidiendo habilitar la reincorporación de la organización para transformarse en un partido o movimiento político, una vez dejada las armas²⁹⁰.

En segundo debate²⁹¹ se reiteraron los argumentos sobre la inadmisibilidad de candidatos de las FARC-EP que hubieren cometidos delitos de lesa humanidad y crímenes de guerra, sin embargo, fue aprobado el texto definitivo con

²⁸⁵ Gaceta del Congreso 37 de 2 de febrero de 2017. Cámara de Representantes.

²⁸⁶ *Ibidem*.

²⁸⁷ Gaceta del Congreso 128 de 7 de marzo de 2017.

²⁸⁸ En informe de ponencias para segundo debate del 27 de febrero de 2017 se presentó propuesta aditiva por los representantes Santiago Valencia, Edward Rodríguez, Samuel Hoyos y María Fernanda Cabal.

²⁸⁹ Gaceta del Congreso 101 de 27 de febrero de 2017.

²⁹⁰ *Ibidem*.

²⁹¹ Gaceta del Congreso 193 de 30 de marzo de 2017. Plenaria Cámara de Representantes.

modificaciones al proyecto de acto legislativo, pero sin adiciones al texto original en cuanto al artículo 1 numeral 5²⁹².

A su turno, en primer debate de la otra cámara el Senador Farruk Urrutia Jalilie -ponente- afirmó que *“los derechos de participación política deberían surgir una vez se cumpla con la totalidad de la pena de reclusión y se hayan reparado a las víctimas, además de lo anterior la participación política debe estar condicionada al cumplimiento de los requisitos, de las Sentencia C-577 de 2013 (...)”*²⁹³. Por su parte, el Senador Roosevelt Rodríguez Rengifo encontró que se satisface la posibilidad de participar en política sin que ello se considere como impunidad, toda vez que el numeral 3 del artículo 5 del acto legislativo de la JEP supone el cumplimiento de las sanciones impuestas en esa jurisdicción; aunado a que si llegare a cometer un nuevo delito, cuyo conocimiento corresponde a la justicia ordinaria, dicha jurisdicción también podría revisar si ellos supone un incumplimiento de las condiciones del sistema integral. Además se indicó que el numeral 8, *ídem*, exige que para acceder al SIVJRN *“es necesario aportar verdad plena, reparar a las víctimas y garantizar la no repetición aportar verdad plena significa relatar cuando se disponga de los elementos para ellos de manera exhaustiva y detallada”*²⁹⁴. Cuestionó el Senador Carlos Fernando Galán *“¿entonces para el Senador Roosevelt y para el gobierno en el acto legislativo quedó claro que quien eventualmente incumpla su sanción sin haber cometido un nuevo delito, me refiero a la sanción relativa de los delitos cometidos en el marco del conflicto, quien incumpla la sanción o quien no cumpla con temas de verdad o reparación queda claro que puede perder la habilitación política que le estamos dando con el acto legislativo?”*²⁹⁵

A su turno, el Senador Galán Pachón presentó la siguiente proposición aditiva al numeral 5: *“Sin perjuicio de lo anterior, la inscripción de candidatos que hubieran sido miembros del grupo armado al margen de la ley FARC EP estará sujeta al cumplimiento de los deberes de aporte a la verdad plena, reparación a las víctimas y garantía de no repetición en los términos del inciso 3º del artículo 5º del Acto Legislativo número 1 de 2017”*²⁹⁶. Ello con la finalidad de que los excombatientes que hubieran cometido graves delitos estén facultados para ser candidatos, siempre que hayan contado la verdad, reparado a las víctimas y cumplido con el compromiso de no repetición.

No obstante, el Ministro del Interior negó el aval solicitado en los siguientes términos *“en el tema de la proposición de Carlos Fernando Galán, entiendo que tiene el mismo propósito que tenía la proposición que se presentó en la discusión de la reforma constitucional JEP y que planteamos nosotros y se está estudiando, debe incorporarse algún régimen de sanciones para incumplimiento de las obligaciones derivadas de la JEP no solamente desde el punto de vista de participación política, sino en general que vendrán en la ley estatutaria de la JEP,*

²⁹² Gacetas del Congreso 131 de 8 de marzo de 2017 y 286 del 2 de mayo de 2017.

²⁹³ Gaceta del Congreso 309 de 5 de mayo de 2017.

²⁹⁴ *Ibidem*.

²⁹⁵ *Ibidem*.

²⁹⁶ Gaceta del Congreso 544 de 6 de junio de 2017. Plenaria del Senado.

así como está planteada la proposición yo le pediría al Senador Galán que la dejáramos para la ley estatutaria de la JEP, quedaría, este es el camino aprobada esta proposición para que prácticamente, por el tiempo que queda de aquí a las elecciones de marzo y el funcionamiento de la JEP, y el establecimiento de sanciones para prácticamente excluir de la posibilidad de participar en las elecciones más allá de las sanciones a quienes se han desarmado, se van a desarmar en el mes de mayo, se van a convertir en partido político y ellos tomarán la decisión como convención. Me imagino que la tomarán con sustento político y electoral, pensando como cualquier dirigente político en la opinión pública quienes participaran y quienes no siempre y cuando se acojan a la justicia especial para la paz.”²⁹⁷

Sobre el particular expuso el Senador Galán Pachón que la decisión del Gobierno nacional estaría debilitando el proceso de paz frente a la garantía de los derechos de las víctimas, al tiempo que hizo un llamado al Gobierno y a las FARC-EP, para que entiendan que el proceso de paz requiere legitimidad, para lo cual se debe contar con los elementos que garantizan los derechos en general de las víctimas y en especial el derecho a la verdad. Al presentarse discrepancias entre las cámaras se designó una comisión accidental con la finalidad de conciliar el texto, que aprobó el texto que hoy se encuentra a disposición de la Sala²⁹⁸.

Ahora bien, de cara al contenido de la norma ha de entenderse que la posibilidad de inscribir candidatos y listas de candidatos será para todos los cargos de elección popular, esto es, Presidente, Vicepresidente, Gobernador y Alcalde, así como para corporaciones públicas, es decir, Congreso de la República, Asambleas Departamentales, Concejos Municipales, Juntas Administradoras Locales y Parlamento Andino; siendo necesario que se cumplan las mismas condiciones de los demás partidos, así como los cargos en que se ejercen funciones públicas. Así las cosas, deberán:

En primer lugar, cumplir las calidades específicas que exige cada uno de los cargos para los cuales se pretende la respectiva inscripción o postulación. Se trata, entonces, del análisis individual de quienes serán inscritos a efectos de que acredite los parámetros de capacidad y probidad en el ejercicio de los cargos, según las exigencias legales especiales. Nótese que en este punto la norma no se está refiriendo, verbigracia, a las curules que se tendrán por dos periodos, sino a la posibilidad de inscripción en otros cargos de elección popular y cargos públicos.

De esta manera, en cumplimiento del artículo 172 de la Constitución quien pretenda postularse al Senado de la Republica deberá ser colombiano de nacimiento, ciudadano en ejercicio y tener más de treinta (30) años de edad en la fecha de la elección; idénticos requisitos deberán cumplirse por quienes deseen postularse al Parlamento Andino. A su vez para ser elegido Representante a la Cámara, según el artículo 177, deberá ser ciudadano en ejercicio y tener más de veinticinco (25) años de edad a la fecha de la elección. Y para ser Diputado, según

²⁹⁷ *Ibíd.*

²⁹⁸ Gaceta del Congreso 286 de 2 de mayo de 2017. P. 3.

el artículo 299 de la Constitución, deberá ser ciudadano en ejercicio y haber residido en la respectiva circunscripción electoral durante el año inmediatamente anterior a la fecha de la elección –el tema atinente a condenas penales que trae la norma se analizará más adelante-.

Para ser Concejal según el artículo 42 de la Ley 136 de 1994 deberá ser ciudadano en ejercicio y haber nacido o ser residente en el respectivo municipio o de la correspondiente área metropolitana durante los seis (6) meses anteriores a la fecha de la inscripción o durante un periodo mínimo de tres (3) años consecutivos en cualquier época. Para efectos de ser elegido concejal por los municipios del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, se requiere ser residente del Departamento conforme a las normas de control de densidad poblacional y tener residencia en la respectiva circunscripción por más de diez (10) años cumplidos con anterioridad a la fecha de la elección. Para ser elegido Edil, según el artículo 123 de la Ley 136 de 1994 -Junta Administradora Local-, requerirá ser ciudadano en ejercicio y haber residido o desempeñado alguna actividad profesional o laboral en la respectiva comuna o corregimiento, por lo menos durante los seis (6) meses anteriores a la fecha de la elección.

En segundo lugar, debe tenerse en cuenta que para las inscripciones de listas a candidatos de los demás partidos y movimientos políticos, los aspirantes no pueden encontrarse incurso en causales de inhabilidad o incompatibilidad. En ese sentido, inicialmente se abordará el estudio en lo concerniente a las **incompatibilidades**, para lo cual se estima necesario recordar lo que este Tribunal ha expresado:

“El señalamiento constitucional de incompatibilidades implica necesariamente la consagración de límites y excepciones a la actividad de la persona, la cual no estaría cobijada por ellos si no fuera por el cargo que desempeña. Desde ese punto de vista comporta un trato diferente al aplicable para los demás pero justificado en razón de los superiores intereses públicos. La incompatibilidad significa imposibilidad jurídica de coexistencia de dos actividades. Dada la situación concreta del actual ejercicio de un cargo -como es el de congresista para el caso que nos ocupa- aquello que con la función correspondiente resulta incompatible por mandato constitucional o legal asume la forma de prohibición, de tal manera que, si en ella se incurre, el propio ordenamiento contempla la imposición de sanciones que en su forma más estricta llevan a la separación del empleo que se viene desempeñando.”²⁹⁹

Así, por ejemplo, tratándose de aspirantes al Congreso deberá atenderse el cumplimiento de lo preceptuado en los artículos 180, 261, 281 y 284 de la Constitución y, en idéntico sentido, ha de cumplirse el requerimiento para los cargos que fueron mencionados.

En efecto, dichas incompatibilidades se definen como la imposibilidad jurídica de coexistencia de dos actividades, respecto de las cuales se ha señalado: *“las incompatibilidades legales [tienen] como función primordial preservar la*

²⁹⁹ Sentencia C 394 de 1994.

probidad del servidor público en el desempeño de su cargo, al impedirle ejercer simultáneamente actividades o empleos que eventualmente puedan llegar a entorpecer el desarrollo y buena marcha de la gestión pública. Igualmente, cumplen la misión de evitar que se utilice su cargo de elección popular para favorecer intereses de terceros o propios en desmedro del interés general y de los principios que rigen la función pública.”³⁰⁰

Se constituyen así las incompatibilidades en claras limitaciones al servidor público durante periodo en el que ostente tal calidad a efectos de prevenir la coexistencia de dos actividades. Bajo este panorama, pueden surgir las denominadas incompatibilidades sobrevinientes, que se concretan cuando ostentando el cargo se ejecutan labores distintas a las propias del mismo, lo que activa una causal de pérdida de investidura - sanción disciplinaria-. A diferencia de las inhabilidades, que por regla general son previas al desempeño del cargo o de la función pública, las incompatibilidades pueden sobrevenir en el ejercicio de la función, permitiendo de cara a esa dinámica inclusive que quien se advierta incurso en una de las denominadas sobrevinientes, pueda renunciar al cargo que desempeña antes de que se configure la causal de pérdida de investidura o sanción.

En lo que atañe a las **inhabilidades**, las mismas se configuran por regla general de forma previa al ejercicio del cargo, y en ese sentido no son subsanables, ni siquiera por el transcurso del tiempo, excepto que provengan de una sanción que así lo determine. En efecto, a diferencia de las incompatibilidades que se activan mientras se ejerce el cargo, pues, una vez se deja de ejercer el mismo por renuncia o pérdida de la investidura desaparecen, las inhabilidades perduran según el término determinado para esos efectos. De esta manera, las inhabilidades se constituyen en circunstancias que imposibilitan obtener un cargo, empleo u oficio, al paso que las incompatibilidades se enmarcan no en la obtención, sino en el ejercicio del cargo o función pública.

Precisamente esta Corporación las definió como: “*restricciones fijadas por el constituyente o el legislador para limitar el derecho de acceso al ejercicio de cargos o funciones públicas. También han sido definidas por esta Corporación como aquellos requisitos negativos para acceder a la función pública, los cuales buscan rodear de condiciones de transparencia, imparcialidad, igualdad y moralidad el acceso y la permanencia en el servicio público, de tal suerte que las decisiones públicas sean objetivas y tengan como resultado el adecuado cumplimiento de los fines del Estado que asegure la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.*”³⁰¹ En ese sentido, por ejemplo, el artículo 179 de la Constitución determina las situaciones en que un individuo no puede ser congresista.

En tercer lugar, y en desarrollo de los requisitos que deberá cumplir las FARC como partido político para inscribir candidatos y listas de candidatos a cargos de elección popular y cargos públicos, ha de recordarse que como se dispone para los

³⁰⁰ Sentencia C-559 de 1996 y C-426 de 1996

³⁰¹ Sentencia C-671 de 2014.

demás partidos, deberá tratarse de aspirantes elegidos mediante procedimientos democráticos según los estatutos del partido o movimiento.

En cuarto lugar, como quiera la inscripción se realiza a través de listas, en el caso específico de que se elijan cinco (5) o más curules para corporaciones de elección popular o las que se sometan a consulta, sin que ello se aplique a los resultados, deberán conformarse por mínimo un 30% de uno de los géneros.

Finalmente, los partidos y movimientos políticos no podrán inscribir listas para elección de congresistas por circunscripciones especiales de minorías étnicas.

De otro lado, el numeral 5 que se analiza, en sus incisos 2° y 3° determina que: *“Sin perjuicio de lo anterior los candidatos que hubieren sido miembros de las FARC-EP, deberán, en el momento de la inscripción de las candidaturas, expresar formalmente su voluntad de acogerse a los mecanismos y medidas establecidas en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR) contemplados en el Acto Legislativo No. 01 de 2017. Se exceptuarán aquellas personas que hayan resuelto su situación jurídica en virtud del Título III capítulo I de la Ley 1820 de 2017 (sic)”*.³⁰²

Este contenido normativo, a diferencia de la parte inicial del numeral, no se identifica con exigencias que se hagan a los demás partidos y movimientos políticos, y ello deviene precisamente de la circunstancia especial de la que emana la participación en política que ahora se permite, particularmente en torno a las calidades de quienes en este caso la ejercerán. Ello por cuanto como se determinó en la sentencia C-674 de 2017³⁰³, si la imposición de sanciones en la JEP no inhabilita el ejercicio de las actividades y derechos políticos, y además deja suspendidas todas las inhabilidades por condenas penales y disciplinarias impuestas, no resulta consecuente reclamar exigencias distintas a los exmiembros del grupo combatiente que el expresar su voluntad formal de acogerse al SIVJRNR, desde luego bajo el cumplimiento de los requisitos del sistema de condicionalidades determinado en la sentencia mencionada, esto es, que para poder participar en política los aspirantes deberán suscribir un acta en la que, a más de comprometerse a acogerse al mencionado sistema, deberán cumplir con las exigencias de: (i) dejación de armas; (ii) contribución efectiva al éxito del proceso de reincorporación a la vida civil; (iii) aportar a la verdad; (iv) implementación de garantías de no repetición; (v) contribución a la reparación de las víctimas; (vi) entrega de menores; según calificación que debe hacer la JEP a partir de criterios objetivos y verificables que prueben que la reincorporación en la vida política tiene como contrapartida una ganancia en términos de verdad, reparación y paz estable y duradera.

Resulta oportuno señalar que cualquier conducta que revista las características de delito, que genere la imposición de una pena privativa de la libertad o una sanción

³⁰² Existe un yerro de parte del legislador porque la Ley 1820 es de 30 de diciembre de 2016. Cfr. Diario Oficial No. 50.102.

³⁰³ Examinó la Constitucionalidad del Acto legislativo 01 de 2017.

disciplinaria que ocasione inhabilidad y que tenga origen en hechos o conductas que se hayan cometido con posterioridad a la firma del acuerdo de paz, implican la respectiva inhabilidad lo que limita la posibilidad de acceder al cargo, que pueden ser de las denominadas sobrevinientes cuando se concretan en ejercicio del cargo, lo que impide la permanencia en el mismo, circunstancia que se decidirá en este caso por las autoridades competentes.

5.3 Síntesis

Emerge de la premisa menor formulada, la posibilidad de que ex miembros de las FARC-EP que hagan parte del partido político por ellos creado, participen activamente en política y, en consecuencia, puedan ser elegidos en cargos de elección popular y cargos públicos, aun cuando estén condenados por el Tribunal transicional por haber cometido delitos ejecutados en desarrollo del conflicto armado, que motivara la suscripción del acuerdo final para la paz.

Al respecto, de manera inicial se advierte necesario comprender que esa posibilidad de participar en política no nació *per se* con la expedición del Acto legislativo 03 de 2017 que ahora se revisa, sino que, como se expuso, tiene origen en el contenido del artículo transitorio 20 del Acto Legislativo 01 de 2017 y como se resumió, fue objeto de control por esta Corte (sentencia C-674 de 2017) encontrando que dicha posibilidad de participación en política, se advierte ajustada a la Carta política.

En ese sentido, lo cierto es que existe un pronunciamiento de esta Corporación que abordó la problemática planteada por los intervinientes y que tiene que ver con la posibilidad de participación política, aun cuando quienes pretendan hacerlo hayan cometido delitos, inclusive sistemáticos y de lesa humanidad. No obstante, además de reiterar lo resuelto en la sentencia mencionada, se estima necesario incluir algunas precisiones de cara a los contenidos que se introducen por la norma que ahora se revisa (Acto Legislativo 03 de 2017). No deben olvidarse las particularidades o el contexto que ofrece la preceptiva aquí examinada, que si bien muestran aspectos coincidentes en la problemática formulada, también difiere en aspectos propios de la significación o relevancia.

Acorde con la metodología que ha planteado la Corte respecto del juicio de sustitución, lo oportuno es determinar si el contenido descrito en la premisa mayor, conformado por los ejes fundacionales descritos, sustituye o subvierte los ejes axiales determinados en la premisa mayor. Al decir de los intervinientes podría pensarse que permitir la participación en política de quienes en el pasado tuvieron calidad de victimarios, subvierte el compromiso del Estado social y democrático de derecho de investigar, juzgar y sancionar sus acciones, cuando estas hayan activado graves violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH.

Ha encontrado esta Corte, contrario a ello, que aun tratándose de la flexibilización de ciertos aspectos de cara a los contenidos de la justicia transicional, el Estado se halla en el deber de cumplir lo preceptuado en el artículo 250 de la Carta Política, no solo en favor de las víctimas, sino de la sociedad misma, debiendo por medio

del ente acusador -o el que fuere determinado por la *justicia transicional*- ejercer la acción penal y realizar la investigación de los hechos que revistan las características de un delito que lleguen a su conocimiento por medio de denuncia, petición especial, querrela o de oficio, siempre y cuando medien suficientes motivos y circunstancias fácticas que indiquen la posible existencia del mismo.

Ahora bien, esa misma flexibilización sí implica que, de un lado, el alzado en armas se someta al Estado; pero de otro, que el Estado mismo realice ciertas renunciaciones amparado en figuras como la amnistía o en todo caso en la necesidad de implementar una justicia transicional, que permita la aplicación de sanciones distintas a las ordinarias, pero que no dejarán sin judicialización y castigo las conductas que revisten las características de delito, ejecutadas por razón del conflicto armado; con ello se garantiza no solo la justicia, sino también la verdad, la reparación y la no repetición, así como los derechos de la sociedad y de las víctimas.

No se trata, entonces, de la renuncia al deber de investigar y concretar una efectiva judicialización de las mencionadas conductas que propenda por una búsqueda de la verdad y el logro de la justicia, sino de la variación en el procedimiento ante la necesaria existencia de una justicia transicional que, como se viene sosteniendo, dé paso a la erradicación del uso de la violencia de ese sector armado y legitime las instituciones estatales frente a ellos.

La jurisdicción que se creó por medio del Acto Legislativo 01 de 2017, cuyos contenidos especiales pasaron el tamiz de constitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en la sentencia C-674 de 2017, deja en claro que al existir una nueva forma de judicialización, que se soporta, entre otras, en el derecho a la verdad en favor de las víctimas y la sociedad, no se desconoce el deber del Estado de investigar, judicializar y sancionar las graves violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH.

Cumplido esto, resulta oportuno recordar que, como fuere dicho en la sentencia C-577 de 2014, no existe *“un derecho absoluto de las víctimas a la no participación de quienes sean considerados delincuentes políticos en el marco de un proceso de justicia transicional, por medio del cual se busque alcanzar el fin del conflicto armado y una paz positiva que sea estable y duradera”*, por lo que la imposibilidad de concretar la mencionada actividad, no puede constituirse ni en una sanción y menos aún, en una prohibición en favor de las víctimas.

De este modo, la garantía de las víctimas se concreta en derechos tales como la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición, mismos que se garantizarán en desarrollo de los procesos que se adelantarán por la JEP, sin que en esos derechos o garantías se incluya la no participación en política de sus pasados victimarios.

Ahora bien, como se desarrolló en la premisa menor, en todo caso quienes pretenden inscribirse como candidatos por el partido político que ahora surge, deben hacerlo en las mismas condiciones de los demás partidos y movimientos políticos, contenido que no se opone y menos suprime los ejes fundamentales que

se referenciaron, pues, como se expuso, no deroga la obligación del Estado en favor de las víctimas, ni subvierte la posibilidad de participar en política bajo condiciones de igualdad como una respuesta del principio democrático participativo.

Es claro que los futuros candidatos deberán cumplir los mismos requisitos generales de los demás partidos y movimientos políticos para inscribir listas de candidatos, ya que, como pudo observarse, en la premisa mayor las normas aplicables a este presupuesto, se contienen exigencias respecto de las calidades individuales de cara al adecuado ejercicio de los cargos, exigencia que garantiza la probidad y capacidad para asumir el rol pretendido.

Atendiendo el contexto descrito resulta necesario que el partido que las FARC, al momento de inscribir candidatos a listas de elección popular y cargos públicos, debe cumplir los parámetros de incompatibilidades, exigencia que en criterio de esta Corporación no amerita ni permite ningún tipo de flexibilización, ante la naturaleza misma de su definición, como quedó demostrado en apartados precedentes. De ahí que el mismo numeral del Acto Legislativo 03 de 2017 no lo distinga.

No puede, entonces, insístase, flexibilizarse en virtud de la transición las incompatibilidades en tanto que su exigencia no es discordante con las calidades específicas de quienes entregaron las armas en virtud del proceso de paz. No ocurre lo mismo con las inhabilidades específicamente las que tienen origen en la imposición de condenas por la comisión de delitos relacionados directa o indirectamente con el conflicto armado.

En efecto, es necesario comprender que la totalidad de inhabilidades e incompatibilidades que se determinan en la Constitución y la Ley, y que limitan la participación en política, han de extenderse a los miembros del partido de las FARC; pero como se indicó, se hace indispensable flexibilizar los requisitos y excepcionar los relacionados con condenas por sentencia judiciales penales que se hayan impuesto por delitos que estén relacionados de manera directa o indirecta con el conflicto armado, que se hayan cometido con anterioridad a la firma del acuerdo de paz y que en la JEP no impliquen la imposición de las sanciones denominadas por el acuerdo de paz como ordinarias.

Lo anterior tiene además soporte en lo dispuesto en el artículo transitorio 20 del Acto legislativo 01 de 2017, en tanto que la imposición de cualquier sanción en la JEP no inhabilitará para la participación política, ni limitará el ejercicio de ningún derecho, activo o pasivo -elegir o ser elegido-, de participación política. Como se indicó en la sentencia C-674 de 2017, la sujeción de la reincorporación a la vida pública al sistema de condicionalidades implica, entre otros, i) que las personas que no contribuyan a la consecución de los objetivos del sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición no accedan a la habilitación del artículo transitorio 20; ii) que quienes habiendo accedido a la habilitación pueden perderla si incumplen las condiciones del sistema, según calificación de la JEP; iii) que las personas a las que se impongan las sanciones ordinarias del Acto Legislativo 01 de

2017, no podrán ser destinatarias de la habilitación del artículo transitorio 20; iv) que aunque la habilitación para participar en política en principio comprende a quienes han sido sancionadas por la justicia ordinaria, por vía de la suspensión de la condena prevista en el parágrafo del artículo transitorio 20, dicha suspensión de inhabilidades se encuentra condicionada al cumplimiento progresivo y de buena fe de las obligaciones del Acto Legislativo 01 de 2017; v) que en el caso de los miembros de las FARC, para efectos de la inscripción de sus candidatos, corresponderá al Alto Comisionado para la Paz certificar acerca de la pertenencia de las FARC, y al Secretario Ejecutivo de la JEP sobre el compromiso de sometimiento al sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición; vi) finalmente, las demás obligaciones propias del sistema de condicionalidades se cumplirán de forma progresiva, según el diseño y el momento de entrada en funcionamiento de los diferentes componentes del modelo; y vii) que corresponde a la JEP verificar el cumplimiento del sistema de condicionalidades, así como levantar las medidas de suspensión de las condenas, en caso de incumplimiento.

Surge en todo caso un interrogante, planteado inclusive por varios intervinientes, en el sentido de las consecuencias que deberán afrontar quienes incumplan los compromisos contenidos en el acta a firmar. Al respecto, deberá indicarse que inicialmente los incumplimientos relacionados, verbigracia, con la nueva comisión de delitos generarían inhabilidades de las denominadas sobrevinientes, aplicables a cualquier ciudadano que ejerza un cargo de elección popular o uno público, no siendo dicha circunstancia un aspecto especial o exclusivo de miembros del partido naciente. No obstante, respecto del incumplimiento de los demás compromisos es importante destacar que ello generaría necesariamente el retiro de la actividad, análisis que en todo caso debe pasar por la criba del órgano competente, esto es, la JEP.

A manera conclusiva puede sostenerse que no se suprime eje fundamental de la Constitución por el hecho de que se permita a los integrantes del partido político de las FARC la participación en política, sea que ello se concrete por su paso por la JEP o porque sean beneficiarios de figuras como la amnistía. Si bien se advierte la existencia de un trato diferenciado favorable al partido político por no aplicar inhabilidades, ello no goza de la entidad suficiente para sustituir la Constitución, al propiciarse en el marco de la justicia transicional que reviste carácter extraordinario y temporal. Esa participación debe sujetarse al cumplimiento propio de los mismos requisitos que deben cumplir los demás partidos y movimientos políticos, exceptuando solamente la inhabilidad que pueda surgir de condenas penales o de otra naturaleza respecto de conductas que se hayan cometido antes de la firma del acuerdo final para la paz. Excepción que tampoco rompe o desdibuja la participación en política en condiciones de igualdad, si se tiene en cuenta que resulta necesaria la flexibilización de las exigencias que hacen imposible la participación democrática, en tanto la naturaleza misma de la terminación del conflicto armado obliga al Estado a disponer de mecanismos que autoricen una contienda democrática y no más una armada, que desangró al país por más de cinco décadas.

d) Delegado ante el Consejo Nacional Electoral

1. Norma revisada. El numeral 6, artículo transitorio 1° del artículo 1, reza: *“Designar, de manera transitoria y hasta el 20 de julio de 2026 un delegado ante el Consejo Nacional Electoral o quien haga sus veces, quien tendrá voz pero no voto, y podrá participar en las deliberaciones de esa Corporación.”*

2. Audiencia pública. En el primer eje temático sobre conformación del partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal³⁰⁴, se formuló el siguiente interrogante: *“¿A la luz de las atribuciones especiales del artículo 265 de la Constitución, cuál es la razón que justifica la designación hasta el 20 de julio de 2026, de un delegado ante el Consejo Nacional Electoral o quien haga sus veces y, además, quien tendrá voz pero no voto? Las respuestas que se obtuvieron fueron las siguientes:*

2.1. Ministro del Interior. Afirmó que la designación transitoria de un delegado ante el Consejo Nacional Electoral (en adelante CNE, Consejo o autoridad electoral) se explica en función del origen de esta institución prevista en el artículo 264 superior, es decir, que sus miembros se eligen *“previa postulación de los partidos o movimientos políticos con personería jurídica o por coaliciones entre ellos”*. Con ello, estimó, se pretende la amplitud democrática mediante garantías reforzadas a la participación política, inclusive limitada a tener voz sin voto.

2.2. Telésforo Pedraza Ortega, Representante a la Cámara. Manifestó que la designación de un delegado ante el CNE obedece a lo convenido por el Gobierno en el literal b del punto 3.2.1.2. del Acuerdo Final para la paz sobre representación política, lo cual encontró que se justifica en aras de brindar garantías electorales³⁰⁵.

2.3. Alexander Vega Rocha, Magistrado del Consejo Nacional Electoral. En términos generales aseveró que el ordenamiento jurídico viene siendo modificado en virtud de la implementación integral del Acuerdo Final, lo cual halló justificable al permitir la reincorporación de los grupos alzados en armas a la vida civil, particularmente pasar de la lucha armada a la política. No obstante, estimó que las medidas adoptadas no pueden generar una fractura del texto superior o una alteración permanente o grave del orden estatal. No encontró válido permitir que un representante del partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, participe pues *“si bien los certámenes electorales del 2018 y del 2022, son inciertos en materia de representación de estos, también lo es que ellos desde el momento de la adquisición de su personería jurídica, deben participar en la vida política en igualdad de condiciones a los demás partidos o movimientos”*. Por tanto, solicitó la exequibilidad en el entendido que la designación del delegado de las FARC-EP ante el Consejo solamente se justifica hasta la finalización del período de los actuales miembros, ya que para los demás eventos tendrían que participar en igualdad de condiciones.

3. Intervenciones ordinarias

³⁰⁴ Auto de 19 de julio de 2017, convocatoria a audiencia pública.

³⁰⁵ Cita la Gaceta del Congreso 37 de 2 de febrero de 2017, Cámara de Representantes.

3.1. Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República. Señaló que la designación de un delegado del partido o movimiento político de las FARC-EP ante el CNE se ajusta a la Constitución y a los principios rectores establecidos. Dedujo que si entre los objetivos de la autoridad electoral está el garantizar una participación equitativa y soberana de los ciudadanos en el ámbito electoral, entonces esta medida contribuye a lograr los fines de dicha institución. Respecto al control administrativo de origen político que cumplirá el delegado, anotó que *“actúa como garante de que el nuevo partido o movimiento político de las FARC-EP participe activamente en las actividades del Consejo Nacional Electoral y se interese por las mismas”*. Preciso que se trata de una participación activa pero altamente restringida porque el delegado tiene voz pero no voto, por lo que no se alteran las funciones del Consejo ni ningún eje definitorio de la Constitución, al facilitar el ejercicio del principio de participación política.

3.2. Defensoría del Pueblo. Luego de referir al artículo 265 de la Constitución, a la Ley 130 de 1994 (Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos), al Decreto ley 2241 de 1986 (Código Electoral) y a la Ley 96 de 1985 (marco legal de la campaña presidencial), advirtió que el CNE, que está integrado por representantes de los partidos y movimientos políticos, cumple un papel relevante respecto a la actividad electoral por lo cual es válido que cuente con un delegado de esta nueva agrupación política, dado que al comenzar su actividad política no se encontrará en igualdad de condiciones respecto de las demás agrupaciones.

3.3. Universidad de Antioquia. Subrayó que el delegado ante el CNE al no poder votar no tendrá el estatus jurídico de consultor que expresa opiniones, no pudiendo alterar el equilibrio decisorio de las fuerzas partidistas representadas en dicho órgano, por lo que *“es compatible con el sistema de representación proporcional en los órganos electorales”*.

3.4. Procuraduría General de la Nación. Aseguró que esta medida no altera los elementos definitorios de la Constitución, al estar orientada a garantizar la representación del partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal en dicho organismo electoral, conformado por representantes de los demás partidos políticos. El que un delegado de la nueva agrupación política participe sin voto y de manera transitoria en las deliberaciones del Consejo, encuentra que no altera la naturaleza de la institución y garantiza la igualdad de condiciones en cuanto a la representación de ese partido.

4. El Consejo Nacional Electoral, composición y atribuciones.

4.1. *La función electoral.* Al respecto ha sostenido este Tribunal³⁰⁶ que constituye la expresión de la democracia, articula al pueblo como fuente soberana del poder, facilita la participación de la ciudadanía y autoriza la confluencia de grupos y tendencias diversas que conforman el cuerpo electoral, a través de determinados

³⁰⁶ Cfr. sentencias C-283 de 2017, T-317 de 2013, C-055 de 1998 y C-145 de 1994.

mecanismos e instituciones³⁰⁷. Requiere, entonces, de “*instrumentos materiales y de una serie de instituciones*”, para garantizar que la voluntad popular se exprese de manera genuina y sus determinaciones sean respetadas³⁰⁸.

Así surge la necesidad de contar con una *organización electoral*, que en Colombia está conformada por el Consejo Nacional Electoral, la Registraduría Nacional del Estado Civil y los demás organismos legales, que tienen a su cargo las elecciones, su dirección y vigilancia, entre otras funciones (art. 120 C. Pol.). Sin una organización electoral adecuada “*la expresión de la voluntad política individual deja de tener eficacia y sentido, por lo cual corresponde al Estado poner en marcha los medios para que la voluntad ciudadana sea adecuadamente recepcionada y contabilizada*”³⁰⁹. Ello explica por qué la *función y la organización electoral* son consideradas la expresión orgánica e institucional de la democracia, como también de la participación, la soberanía popular y el pluralismo, encaminados a garantizar las condiciones de igualdad y los derechos de las minorías³¹⁰.

4.2. *Marco constitucional*. El artículo 264³¹¹ superior establece que el CNE se compone de nueve miembros elegidos por el Congreso de la República en pleno, para un periodo institucional de cuatro años, “*mediante el sistema de cifra repartidora, previa postulación de los partidos o movimientos políticos con personería jurídica o por coaliciones entre ellos*”³¹². También estipula que sus miembros son servidores públicos de dedicación exclusiva, tendrán las mismas calidades, inhabilidades, incompatibilidades y derechos de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

La reforma constitucional a esta disposición introducida por el Acto Legislativo 01 de 2003 pretende “*garantizar la apropiada representación de las fuerzas políticas*” en la autoridad electoral³¹³. Ya esta Corporación había determinado la “*índole política del Consejo Nacional Electoral y el peso que tienen los partidos y movimientos políticos tanto en la elección de sus miembros como en la definición de las funciones, de modo que vendría a ser una especie de escenario de concertación de distintas tendencias políticas en torno a temas que el legislador le ha deferido a su regulación*”³¹⁴³¹⁵.

³⁰⁷ Sentencia C-145 de 1994, examinó la constitucionalidad de la Ley 84 de 1993, “*por la cual se expiden algunas disposiciones en materia electoral*”.

³⁰⁸ Sentencia C-055 de 1998, estudió la constitucionalidad de los artículos 16, 18, 19 y 23 del Decreto Ley 2241 de 1986, Código Electoral.

³⁰⁹ *Ibidem*. Cfr. sentencia T-324 de 1994.

³¹⁰ Ver, sentencias C-055 de 1998 y C-145 de 1994.

³¹¹ Modificado por el artículo 14 del Acto Legislativo 01 de 2003.

³¹² El inciso segundo del artículo 263 de la Constitución (adicionado por el artículo 13 del Acto Legislativo 01 de 2003 y modificado por el artículo 21 del Acto Legislativo 02 de 2015), establece: “*La cifra repartidora resulta de dividir sucesivamente por uno, dos, tres o más, el número de votos por cada lista ordenando los resultados en forma decreciente hasta que se obtenga un número total de resultados igual al número de curules a proveer. El resultado menor se llamará cifra repartidora. Cada lista obtendrá tantas curules como veces esté contenida la cifra repartidora en el total de sus votos*”.

³¹³ Gaceta del Congreso 169 del 22 de abril de 2003. Informe de ponencia para segundo debate.

³¹⁴ Gaceta del Congreso 200 de 13 de mayo de 2003, pág. 6.

³¹⁵ Sentencia C-230^a de 2008. Revisó la constitucionalidad de algunas disposiciones del Decreto Ley 2241 de 1986, Código Electoral.

Por su parte, el artículo 265³¹⁶, *ejusdem*, determina que el Consejo “regulará, inspeccionará, vigilará y controlará toda la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, de los grupos significativos de ciudadanos, de sus representantes legales, directivos y candidatos”, debiendo garantizar el cumplimiento “de los principios y deberes que a ellos corresponden”, además de gozar de autonomía presupuestal y administrativa. Esta disposición recoge además las atribuciones especiales asignadas³¹⁷.

Conforme a la reforma constitucional introducida a este artículo por el Acto Legislativo 01 de 2009, se busca que “continúe como un organismo con funciones administrativas de naturaleza electoral, pero que goce de autonomía presupuestal y administrativa. En segundo lugar, (...) se propone otorgarle al Consejo Nacional Electoral las funciones de regulación, inspección, vigilancia y control, tanto sobre la persona jurídica de los partidos, como sobre el ejercicio de su objeto o actividad, así como sobre los directivos, candidatos (...), para garantizarle al ciudadano el cumplimiento de los principios de transparencia y democratización”³¹⁸.

De otro lado, el artículo 258³¹⁹ de la Constitución determina que la organización electoral suministrará igualitariamente a los votantes instrumentos en los cuales “deben aparecer identificados con claridad y en iguales condiciones los movimientos y partidos políticos con personería jurídica y los candidatos”. A su vez, el artículo 263³²⁰ superior prescribe que para garantizar “la equitativa representación de los partidos y movimientos políticos”, las curules de las corporaciones públicas se distribuirán mediante el “sistema de cifra repartidora”.

Por último, debe traerse a colación el artículo 112³²¹ superior, que establece el libre ejercicio de la función crítica por los partidos y movimientos políticos con

³¹⁶ Modificado por el artículo 12 del Acto Legislativo 01 de 2009.

³¹⁷ “1. Ejercer la suprema inspección, vigilancia y control de la organización electoral. 2. Dar posesión de su cargo al Registrador Nacional del Estado Civil. 3. Conocer y decidir definitivamente los recursos que se interpongan contra las decisiones de sus delegados sobre escrutinios generales y en tales casos hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales correspondientes. 4. Además, de oficio, o por solicitud, revisar escrutinios y los documentos electorales concernientes a cualquiera de las etapas del proceso administrativo de elección con el objeto de que se garantice la verdad de los resultados. 5. Servir de cuerpo consultivo del Gobierno en materias de su competencia, presentar proyectos de acto legislativo y de ley, y recomendar proyectos de decreto. 6. Velar por el cumplimiento de las normas sobre Partidos y Movimientos Políticos y de las disposiciones sobre publicidad y encuestas de opinión política; por los derechos de la oposición y de las minorías, y por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías. 7. Distribuir los aportes que para el financiamiento de las campañas electorales y para asegurar el derecho de participación política de los ciudadanos, establezca la ley. 8. Efectuar el escrutinio general de toda votación nacional, hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales a que haya lugar. 9. Reconocer y revocar la Personería Jurídica de los partidos y movimientos políticos. 10. Reglamentar la participación de los Partidos y Movimientos Políticos en los medios de comunicación social del Estado. 11. Colaborar para la realización de consultas de los partidos y movimientos para la toma de decisiones y la escogencia de sus candidatos. 12. Decidir la revocatoria de la inscripción de candidatos a Corporaciones Públicas o cargos de elección popular, cuando exista plena prueba de que aquellos están incurso en causal de inhabilidad prevista en la Constitución y la ley. En ningún caso podrá declarar la elección de dichos candidatos. 13. Darse su propio reglamento. 14. Las demás que le confiera la ley”.

³¹⁸ Gaceta del Congreso 374 del 27 de mayo de 2009. Ponencia para primer debate.

³¹⁹ Modificado por el artículo 11 del Acto Legislativo 01 de 2003.

³²⁰ Adicionado por el artículo 13 del Acto Legislativo 01 de 2003 y modificado por el artículo 21 del Acto Legislativo 02 de 2015.

³²¹ Modificado por el artículo 5 del Acto Legislativo 01 de 2003.

personería jurídica, además de posibilitar que los partidos y movimientos minoritarios con personería jurídica puedan participar en las mesas directivas de los cuerpos colegiados, según su representación en ellos, añadiendo que una ley estatutaria reglamentará íntegramente la materia.

De esta manera, los ajustes a la preceptiva constitucional que regula el proceso democrático en lo relativo al Consejo Nacional Electoral, pretenden conducir a una mayor participación de los partidos y movimientos políticos, y en sí de los ciudadanos, principalmente fomentando una representatividad proporcionada respecto a los partidos o movimientos políticos con personería jurídica, además de fortalecer a la autoridad electoral en su funcionamiento para el eficaz cumplimiento de la normatividad y los principios que la iluminan en el ejercicio de sus atribuciones³²².

4.3. *Marco legal estatutario y ordinario.* La Ley estatutaria 130 de 1994, Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos, expedida bajo la vigencia del entonces artículo 112 de la Constitución³²³, examinó la participación de la oposición en los organismos electorales (artículo 36)³²⁴ y fue declarado exequible en la sentencia C-089 de 1994³²⁵. De otro lado, el artículo 39 de esa ley estatutaria, que adiciona funciones al CNE³²⁶, fue declarado ajustado a la Constitución³²⁷.

De igual modo, la Ley estatutaria 996 de 2005, reglamentaria de la elección del Presidente de la República, establece las atribuciones del Consejo Nacional Electoral en relación con las campañas y los debates electorales, siendo examinada en la sentencia C-1153 de 2005³²⁸.

³²² Cfr. Derecho electoral comparado. Luis Antonio Corona Nakamura (comps.). Marcial Pons. 2012. Recoge experiencia comparada sobre sistemas electorales en Alemania, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Ecuador, España, Estados Unidos, Francia, Inglaterra, Italia, Japón y México.

³²³ El texto de la norma original en sus primeros incisos es similar a la vigente, no obstante, una de las diferencias radica en que se exige de los partidos y movimientos políticos y minoritarios que cuenten con “*personería jurídica*”.

³²⁴ “*Participación de la oposición en los organismos electorales. Dos puestos en el Consejo Nacional Electoral serán reservados para los partidos y movimientos políticos que no participen en el gobierno y cuyas votaciones sean las mayores pero no alcancen para obtener posición por derecho propio en este organismo. Los partidos y movimientos que así obtuvieren puesto en el Consejo Nacional Electoral, lo mantendrán en tanto no tengan representación en el Gobierno. De lo contrario, el puesto será ocupado por el partido o movimiento que le siga en votos y que carezca de participación en el Gobierno*”.

³²⁵ Al respecto, expuso la Corte: “*De la imparcialidad de la organización electoral y del efectivo cumplimiento de las normas sobre elecciones, partidos, movimientos y derechos de la oposición, depende la vigencia de las instituciones democráticas y la confianza que en su recto discurrir puedan tener los ciudadanos y diferentes actores de la vida política. Como quiera que el Consejo Nacional Electoral tiene a su cargo una serie de funciones en cada una de estas materias y que su integración refleja la composición política del Congreso (CP arts. 264 y 265), es conveniente y justo que los partidos y movimientos minoritarios participen en su conformación, de modo que se garantice con su presencia, aún más, la completa neutralidad de la organización y de las autoridades electorales frente a las controversias y eventos políticos*”.

³²⁶ “*El Consejo Nacional Electoral tendrá las siguientes funciones, además de las que le confiere la Constitución, el código electoral y la legislación vigente: a) Adelantar investigaciones administrativas para verificar el estricto cumplimiento de las normas contenidas en la presente ley y sancionar a los partidos, movimientos y candidatos con multas (...), según la gravedad de la falta cometida. Las violaciones atribuibles a otras personas serán sancionadas con multas aplicables dentro de los límites aquí establecidos. Para la imposición de estas sanciones, el Consejo formulará cargos y el inculpador dispondrá de un plazo de quince (15) días para responderlos. (...)*”.

³²⁷ Ver fundamento 8.3. de la sentencia.

³²⁸ Ver sentencia C-802 de 2006.

También debe referirse la Ley estatutaria 1475 de 2011, sobre reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, la cual determina las atribuciones del CNE en materia de registro único de partidos y movimientos políticos³²⁹, impugnación de sanciones impuestas³³⁰, competencia para imponer sanciones a los partidos y movimientos políticos³³¹, rendición pública de cuentas³³², anticipos³³³, límites a la financiación privada³³⁴, entre otras, siendo objeto de pronunciamiento en la sentencia C-490 de 2011.

Finalmente, debe tenerse en cuenta el Decreto ley 2241 de 1986, Código Electoral, especialmente el título II sobre la organización electoral (capítulos I y II) el cual establece las autoridades que lo integran y las funciones principales del Consejo Nacional Electoral, legislación que ha sido objeto de decisiones por esta Corporación³³⁵.

4.4. En suma, este Tribunal puede colegir que el Consejo Nacional Electoral es el órgano que lidera la organización electoral, cuyos miembros son elegidos por el Congreso de la República en pleno para un periodo determinado y mediante el sistema de cifra repartidora, previa postulación realizada por los partidos o movimientos políticos con personería jurídica o por coaliciones entre ellos. Además, tienen el carácter de servidores públicos de dedicación exclusiva, siendo exigibles las calidades, inhabilidades, incompatibilidad y derechos de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

La jurisprudencia constitucional ha señalado que se trata de una instancia independiente e imparcial, cuya finalidad es garantizar la transparencia, igualdad y probidad de las actividades electorales. En esa medida, los derechos de participación política requieren para su eficacia de un andamiaje institucional que permita expresar adecuadamente las opiniones de sus representantes (partidos o movimientos políticos) respecto a la conformación, ejercicio y control del poder político, todo en la consecución de la buena marcha del sistema democrático constitucional³³⁶.

5. El test de sustitución

5.1. La premisa mayor

5.1.1. El ámbito en que se inserta el numeral 6 del artículo transitorio 1 está dado por la regulación parcial del componente de reincorporación política. De este modo, para la Corte es factible desprender del contenido normativo revisado que

³²⁹ Artículo 3.

³³⁰ Artículo 11.

³³¹ Artículo 13.

³³² Artículo 19.

³³³ Artículo 22.

³³⁴ Artículo 23.

³³⁵ Este decreto ley ha tenido de modificaciones legales y pronunciamiento de la Corte Constitucional. Ver, sentencias C-495 de 2016, C-329 de 2016, C-255 de 1998, C-230A de 2008, C-1005 de 2007, C-1171 de 2005, C-955 de 2001 y C-511 de 1999.

³³⁶ Sentencia C-379 de 20216, que revisó la constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria sobre el plebiscito para la refrendación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

en principio resulta comprometida la igualdad electoral, la cual tiene diferentes vertientes dependiendo del contexto del cual se trate (condiciones, representación, acceso, etc.). Algunas de las intervenciones de la audiencia pública y del trámite ordinario de constitucionalidad respaldan la anterior afirmación al haber referido en términos generales como eje fundamental implicado, a la *participación política* en condiciones de igualdad en la modalidad de representación proporcional ante la autoridad electoral³³⁷.

5.1.2. Ahora bien, la Constitución establece que el CNE se compone de 9 miembros elegido por el Congreso en pleno por un periodo de 4 años, a través del sistema de cifra repartidora³³⁸, previa postulación de los partidos o movimientos políticos con personería jurídica o por coaliciones entre ellos. Tienen el carácter de servidores públicos de dedicación exclusiva, bajo las calidades, inhabilidades, incompatibilidades y derechos de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia. La misión institucional consiste en regular, inspeccionar, vigilar y controlar la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, garantizando el cumplimiento de los principios y deberes que a ellos correspondan, gozando de autonomía presupuestal y administrativa.

5.1.3. A su vez, en la sentencia C-955 de 2001, que estudió el numeral 5 (parcial)³³⁹ del artículo 1° del Decreto ley 2241 de 1986, Código Electoral, la Corte al declarar su constitucionalidad se refirió al principio de representación proporcional en la Constitución de 1991, coligiendo que debe ser aplicado de manera extensiva y favorecer las propuestas políticas contenidas en las listas de candidatos presentadas por los movimientos políticos, las organizaciones sociales, los movimientos sociales y los grupos significativos de ciudadanos, que intervengan en el debate electoral y presenten sus respectivas listas de candidatos con sujeción a la ley, lo cual se impone como resultado de una interpretación armónica de las disposiciones constitucionales que se integran al artículo 263, como son los artículos 2°, 40.1, 108, 109 y 111, así como de la naturaleza expansiva de los derechos derivados del modelo democrático participativo.

³³⁷ Así se deriva de las intervenciones del Consejo Nacional Electoral (audiencia pública) y de la presidencia de la República, la Defensoría del Pueblo, la Universidad de Antioquia y la Procuraduría General (trámite ordinario).

³³⁸ En la sentencia C-490 de 2011, que estudió el proyecto de ley estatutaria que adopta reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, se afirmó: *“La reforma de 2003 instaura el método de cifra repartidora, el cual prescinde de la asignación de curules por residuo y obliga a que todos los escaños obtenidos estén precedidos en una votación mínima. Este sistema es reforzado con la exigencia de las listas únicas por partido o movimiento político. Las ventajas, en términos de representatividad democrática, de la cifra repartidora y la exigencia de listas únicas, son puestos de presente por la jurisprudencia constitucional, al indicar que “...el grado de representación democrática de los partidos y movimientos políticos se asegura a través del umbral mínimo de votación, regulado en el artículo 263 de la Carta. (...) || (...) Ciertamente, entiende la Corte que el constituyente derivado consideró que los partidos políticos, en el Estado social de derecho, son los más importantes medios de expresión de las ideologías políticas, de las inquietudes de la opinión pública y de los anhelos colectivos de organizar la vida en común. Por ello, su fortalecimiento fue entendido como un mecanismo de profundizar la democracia y el pluralismo, y de organizar el acceso al ejercicio del poder político y la transmisión regulada del mismo, y de hacer efectivo el derecho a la oposición”.*

³³⁹ *“Principio de la proporcionalidad. Dentro del marco del sistema del cociente electoral, las corporaciones escrutadoras asegurarán la representación proporcional de los partidos y grupos políticos expresada en las urnas, conforme al artículo 172 de la Constitución Nacional”.*

También debe anotarse que el artículo 263 de la Constitución, conforme a la adición³⁴⁰ y modificación establecida³⁴¹, hoy refiere a la “*equitativa representación*” de los partidos y movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos.

5.1.4. En conclusión, como se ha predicado de los anteriores contenidos normativos examinados, es posible extraer como premisa mayor del juicio de sustitución el elemento axial de la Constitución denominado *participación política* en condiciones de igualdad, que para el numeral bajo examen se concreta en si se respetó la representación proporcional o equitativa representación de los partidos y movimientos políticos, ante el Consejo Nacional Electoral³⁴².

5.2. La premisa menor

5.2.1. Del recuento normativo integral del Acto Legislativo 03 de 2017 que comprende el numeral 6 bajo examen, puede colegirse que se está ante una reforma constitucional del constituyente derivado (art. 374 superior), expedida en virtud del Acto Legislativo 01 de 2016 (procedimiento legislativo especial para la paz), en el marco de la justicia transicional. De suerte que la disposición constitucional que ahora se revisa hace parte de una serie de medidas de carácter *excepcional* y *transitorio* pensadas para facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

5.2.2. A continuación la Sala habrá de determinar el contenido normativo y alcance que incorpora, que según se ha señalado es del siguiente tenor: “*Designar, de manera transitoria y hasta el 20 de julio de 2026 un delegado ante el Consejo Nacional Electoral o quien haga sus veces, quien tendrá voz pero no voto, y podrá participar en las deliberaciones de esa Corporación*”.

Este precepto para la Corte involucra tres presupuestos: el primero, la designación de un delegado ante el Consejo Nacional Electoral o quien haga sus veces; el segundo, tendrá voz pero no voto, pudiendo participar en las deliberaciones de esa Corporación; y, el tercero, un carácter transitorio hasta el 20 de julio de 2026.

Observados los antecedentes legislativos del proyecto de acto legislativo puede afirmarse que recoge lo pactado en el Acuerdo Final para la Paz, ya que aludió al literal b. del punto 3.2.1.2. -representación política- que señala: “*El partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal podrá designar de manera transitoria un delegado(a) ante el Consejo Nacional Electoral, quien tendrá voz pero no voto, y podrá participar en las deliberaciones de esa Corporación*”, siendo de esta manera replicado en el

³⁴⁰ Artículo 13 del Acto Legislativo 01 de 2003.

³⁴¹ Artículo 21 del Acto Legislativo 02 de 2015.

³⁴² En la sentencia C-303 de 2010, que examinó el párrafo transitorio 1° del artículo 1° del Acto Legislativo 1° de 2009, “*por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia*”, la Corte aludió al sistema electoral de representación proporcional que establece la Carta Política.

proyecto de acto legislativo³⁴³. Más adelante se registra una proposición modificatoria del numeral 6 estableciendo como fecha límite el “20 de julio de 2026”, al considerar que es “*el tiempo necesario para la transición de la organización armada en partido o movimiento político*”, siendo ello avalado por el Gobierno Nacional³⁴⁴.

10.5.2.3. En conclusión, puede manifestarse que se está ante una medida excepcional y transitoria en desarrollo del Acuerdo Final para la paz, en la pretensión de crear las condiciones indispensables para el tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal. La premisa menor plantea la designación de un delegado ante el Consejo Nacional Electoral o quien haga sus veces, que tendrá voz pero no voto, pudiendo participar en las deliberaciones de la autoridad electoral, que se otorga con carácter transitorio hasta el 20 de julio de 2026.

5.3. La síntesis

5.3.1. En el asunto sub-examine, la Corte seguirá el desarrollo dogmático principalmente de las sentencias C-579 de 2013³⁴⁵, C-577 de 2014³⁴⁶ y C-408 de 2017³⁴⁷, entre otras³⁴⁸. Debe advertirse que el artículo 264 de la Constitución - composición del CNE- ha sido objeto de modificación en su versión original a través del artículo 14 del Acto Legislativo 01 de 2003.

El numeral examinado persigue abrir un espacio de participación en la vida política del país (representación), concretamente en el órgano electoral (CNE o quien haga sus veces), a quienes hacen parte del partido o movimiento político con personería jurídica, y que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, obviamente sujeto a condicionamientos precisos como la finalización del proceso de dejación de las armas y la conformación legal de la agrupación política que las represente, todo en el marco de una justicia transicional -excepcionalidad y transitoriedad-, que respecto del asunto específico se circunscribe a: (i) un solo delegado; (ii) una temporalidad (dos periodos, hasta 20 jul/26); y (iii) limitada a la participación en el escenario deliberativo y, por tanto, sin voto³⁴⁹.

Según el artículo 264 superior, la elección de los miembros del Consejo Nacional Electoral se realiza por el Congreso de la República en pleno, sujeta al sistema de

³⁴³ Gaceta del Congreso 37 de 2017, Cámara de Representantes (comisión primera).

³⁴⁴ Gaceta del Congreso 101 de 2017, Cámara de Representantes (plenaria). El aval del Gobierno fue el 24 de febrero de 2017. La sentencia C-332 del 17 de mayo de 2017, declaró la inexecutable de los literales h) y j) del Acto Legislativo 01 de 2016.

³⁴⁵ Examinó el inciso cuarto del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2012.

³⁴⁶ Estudió los artículos 1 (parcial) y 3 del Acto Legislativo 01 de 2012.

³⁴⁷ Examinó la Ley 1830 de 2017, que adiciona un artículo transitorio a la Ley 5 de 1992 (designación de voceros(as) en las cámaras del Congreso).

³⁴⁸ La sentencia C-555 de 2017 examinó el Decreto ley 895 de 2017, declarando exequible el numeral 9 del artículo 6 en el entendido que la conformación de la Instancia de Alto Nivel e inclusión en forma permanente del nuevo movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, no implica la calidad de integrante de la instancia allí regulada. Esta decisión atendió en su condicionamiento a las particularidades del numeral en su momento estudiado.

³⁴⁹ Actualmente cursa en el Congreso proyecto de acto legislativo 012 de 2017 Cámara, “*por medio del cual se adopta una reforma política electoral que permita la apertura democrática para la construcción de una paz estable y duradera*”. Gaceta del Congreso 343 de 2017.

cifra repartidora como consecuencia de la postulación de los partidos o movimientos políticos con personería jurídica o por coaliciones entre estos, quedando con ello derogada la disposición que establecía que tales miembros debían reflejar la composición política del Congreso.

En sentencia³⁵⁰ del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, se sostuvo que el cambio constitucional al artículo 264 superior obedeció *“a la necesidad de que los partidos políticos se encuentren representados dentro del CNE, garantizando un equilibrio político al momento de decidir asuntos propios de su competencia, con la posibilidad de que las minorías partidistas tengan participación y representación en un organismo que aborda y decide temas relevantes para su organización y, por ende, para la democracia misma del país”*. Ya esta Corporación había establecido que el acceso a la participación política por todos los sectores de la sociedad *“es condición fundamental para evitar nuevos conflictos, derivados de situaciones de exclusión en la toma de decisiones”*³⁵¹.

5.3.2. La Corte debe examinar si el constituyente derivado al designar un delegado de las FARC-EP, con carácter transitorio y con voz pero sin voto, para participar en las deliberaciones del Consejo Nacional Electoral, en el marco de la justicia transicional, se excedió en sus competencias al suprimir o sustituir un eje esencial o elemento estructural de la Carta Política, particularmente el principio de participación política en condiciones de igualdad.

El delegado ante la autoridad electoral atiende la teleología en que se inserta la modificación parcial de la Constitución. Las reglas especiales y salvedades que determina el acto legislativo de reincorporación política en materias concernientes a la conservación de personería jurídica, financiación, asignación de curules adicionales en Senado y Cámara de Representantes, responden en su conjunto y de manera uniforme a tiempos precisos como son dos periodos institucionales (2018-2022 y 2022-2026). Entonces, la previsión que se analiza consistente en que la designación de un delegado va hasta el 20 de julio de 2026, atiende de manera armónica y sustancial a la transitoriedad del acto legislativo respecto de las curules adicionales establecidas (Senado y Cámara de Representantes), vista en su integralidad.

Debe advertirse que la participación de un delegado en el CNE es una facultad restringida, como lo describe el precepto analizado, ya que lo es solo para el ámbito de las deliberaciones, sin posibilidad de votar dentro de las discusiones que se presenten, por lo cual la participación se restringe a poder hacer uso de la palabra para exponer sus opiniones en la pretensión de incidir en las determinaciones que adopte la autoridad electoral al carecer de la potestad de votar.

³⁵⁰ 6 de octubre de 2011.

³⁵¹ Sentencia C-408 de 2017.

El mantener espacios abiertos de participación con garantías democráticas ante la autoridad electoral, consistentes en la posibilidad cierta de deliberación, como acto preparatorio, implica hacer uso de las atribuciones de intervención propias del CNE con exclusión del derecho al voto. Entonces, la participación deliberativa en una institución electoral que debe atender las diversas formas de pensamiento permite mayores niveles de democracia, máxime tratándose de procesos de justicia transicional para la paz.

5.3.3. El designado ante la autoridad electoral también es titular de las garantías institucionales que se predicán de sus miembros, quienes son servidores públicos de dedicación exclusiva y tienen las mismas calidades, inhabilidades, incompatibilidades y derechos de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia (art. 264 superior). Ello bajo el marco de las atribuciones de regulación, inspección, vigilancia y control de la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, y grupos significativos de ciudadanos, de sus representantes legales, directivos y candidatos, garantizando el cumplimiento de los principios y deberes, bajo la autonomía presupuestal y administrativa conferida (art. 265 superior)³⁵².

Para la Corte no se altera ningún pilar constitucional como la participación política en condiciones de igualdad, ni los derechos de las minorías (pluralismo). Si bien con la reforma constitucional en principio se limita la igualdad de condiciones electorales en materia de *representación* de los partidos o movimientos políticos, al establecerse una prerrogativa a favor de un grupo desmovilizado (delegado ante el CNE) que se ha constituido en una agrupación política con personería jurídica, dicha restricción no tiene la connotación de alterar significativamente un eje fundacional de la Constitución, menos constituye un reemplazo, supresión o sustracción de la identidad de sus rasgos característicos.

Al contrario, se evidencia prioritaria la garantía de representación (un delegado) para el nuevo partido o movimiento político que surja de la desmovilización de la FARC-EP, dado que se pretende una composición plural que otorgue mayores garantías que la sola integración del Congreso, además de la relevancia que tienen las funciones de la autoridad electoral, lo cual repercute políticamente en la organización de los partidos o movimientos políticos con personería jurídica, para

³⁵² El artículo 2º 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”, preceptúa: “Agréguese un párrafo al artículo 122 de la Constitución Política: *Parágrafo. Los miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley condenados por delitos cometidos por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, que hayan suscrito un acuerdo de paz con el Gobierno o se hayan desmovilizado individualmente, siempre que hayan dejado las armas, se hayan acogido al marco de justicia transicional aplicable en cada caso, entre estos la Jurisdicción Especial para la Paz en los términos de este acto legislativo y no hayan sido condenados por delitos dolosos posteriores al acuerdo de paz o a su desmovilización, estarán habilitados para ser designados como empleados públicos o trabajadores oficiales cuando no estén efectivamente privados de su libertad, bien sea de manera preventiva o en cumplimiento de la sanción que les haya sido impuesta y para celebrar personalmente, o por interpuesta persona, contratos con el Estado. Las personas a las que se refiere el presente artículo no quedarán inhabilitadas para el ejercicio de una profesión, arte u oficio. (...) Quienes sean sancionados por graves violaciones de Derechos Humanos o graves infracciones al derecho Internacional Humanitario, no podrán hacer parte de ningún organismo de seguridad, defensa del Estado, Rama Judicial ni órganos de control”.*

garantía de la transparencia electoral, así como del aseguramiento del derecho de participación política.

Al desarrollarse esta prerrogativa dentro del marco de la justicia transicional, se permite adoptar medidas excepcionales y transitorias, que en esta oportunidad operan bajo el cumplimiento de ciertos presupuestos establecidos por el mismo acto legislativo, como son (i) las limitaciones al designarse un solo delegado, (ii) la participación en las deliberaciones pero sin votar y (iii) la temporalidad de la medida al reducirse a dos periodos. El número asignado no tiene incidencia significativa al obedecer a un promedio representativo de un partido que inicia su adaptabilidad para favorecer el tránsito de la confrontación armada a la contienda política.

5.3.4. Al realizarse la ponderación entre valores, principios y derechos que están dados esencialmente por la igualdad de condiciones para participar en política y la paz orientada a la terminación de un conflicto armado de larga duración y de inmensas proporciones, la balanza debe inclinarse por la última al no constituir medidas incondicionales ni de carácter absoluto.

De este modo, se instituye una excepción parcial y temporal (no sustitución ni reemplazo) a la forma de elección y composición del Consejo Nacional Electoral prevista en el artículo 264 constitucional, que establece un número de nueve miembros, elegidos por el Congreso en pleno, mediante el sistema de cifra repartidora y previa postulación de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica o por coaliciones entre ellos.

Si bien podría endilgarse el resquebrajamiento del principio de representación proporcional o de equitativa representación de los partidos o movimientos políticos ante el Consejo Nacional Electoral, no obstante, la restricción impuesta por la prerrogativa otorgada no llega al punto de *sustituir un eje definitorio de la Constitución*, al encontrar un claro respaldo constitucional en otros elementos fundacionales superiores, como la democracia, la participación, el pluralismo y la misma igualdad, dentro del marco de la justicia transicional.

En este sentido, el tratamiento asimétrico otorgado al partido o movimiento político con personería jurídica que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal (participación de un delegado ante el CNE), no sustituye los elementos definitorios de la igualdad ni del pluralismo al corresponder a un ajuste institucional excepcional y transitorio propio del procedimiento legislativo especial para la paz, de amplitud de escenarios de participación política en la búsqueda de superar el conflicto armado interno y garantizar la estabilidad y durabilidad de los acuerdos de paz.

El trato favorable otorgado en materia de reincorporación política también responde al comienzo de la actividad de un nuevo partido o movimiento político con personería jurídica, que hace necesario equilibrar las posibilidades de competencia democrática frente a las agrupaciones existentes, por lo que la discriminación positiva excepcional y pasajera establecida permite garantizar

condiciones de trato igualitario respecto de los demás grupos políticos, en el tránsito hacia la convivencia pacífica y la reconciliación de una sociedad diversa.

Como lo sostuvo la Procuraduría General de la Nación y la mayoría de los intervinientes no se altera ningún elemento esencial de la Constitución, porque la medida adoptada está orientada a garantizar la representación del partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal ante dicho órgano electoral, el cual está conformado por representantes de las demás agrupaciones políticas.

5.3.5. Tampoco se reemplaza el esquema actual plasmado en la Constitución, al tratarse de un miembro *adicional* a la estructura dispuesta por la disposición constitucional (artículo 264). Como se advirtió se responde adecuadamente al contexto integral de la reforma constitucional introducida, dado que la asignación de cinco curules adicionales para el Senado (artículo transitorio 2) y la Cámara de Representantes (artículo transitorio 3), debe permitir contar también con una representación ante la autoridad electoral. Por tanto, no encuentra asidero la solicitud de exequibilidad condicionada presentada por el CNE.

El Congreso de la República por medio de actos legislativos no solo puede modificar las previsiones constitucionales, sino que además las mismas son susceptibles de *adaptación transicional* dentro de los límites de competencia enunciados en la premisa mayor, con el fin de facilitar y asegurar el desarrollo normativo del Acuerdo Final para la paz. Debe afirmarse que el ejercicio de las atribuciones constitucionales como miembro del Consejo Nacional Electoral impone los deberes y obligaciones propias de todo servidor público, que por tanto habrá de cumplir el miembro transitorio designado.

Por último, la previsión de un delegado ante el CNE por el Acto Legislativo 03 de 2017, no es óbice para que puedan contar con otro miembro adicional (con derecho de voto), siempre que se sujete a las reglas ordinarias del artículo 264 superior, previstas para todos partidos o movimientos políticos en *igualdad de condiciones*, cuya elección corresponde al Congreso de la República en pleno.

5.3.6. En suma, para la Corte la reincorporación política no sustituye ningún eje definitorio de la Constitución, como la participación política en condiciones de igualdad, ni los derechos de las minorías, porque el marco jurídico constitucional previsto propugna por la reconciliación de una sociedad que pretende alcanzar la paz positiva, desde una construcción colectiva y un nivel básico de solidaridad social.

e) Elecciones Senado

1. Norma revisada. El artículo transitorio 2 del artículo 1, señala:

“El partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la vida política legal con personería jurídica, podrá presentar lista propia o en coalición para la circunscripción ordinaria del Senado de la República, la cual

competirá en igualdad de condiciones de conformidad con las reglas ordinarias.

Sin embargo, para las elecciones de los periodos 2018-2022 y 2022-2026, del Senado de la República se aplicarán las siguientes reglas especiales:

1. Se realizará una primera operación para identificar y asignar el número de curules que le correspondan al partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la vida política legal de conformidad con la fórmula establecida en el artículo 263 de la Constitución Política. Si una vez aplicada esta regla, la lista propia o en coalición que inscriba el partido o el movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP no alcanzare a obtener cinco (5) curules, el Consejo Nacional electoral o quien haga sus veces le asignará las que hiciera falta para completar un mínimo de 5 miembros. En todo caso, estas cinco (5) curules serán siempre adicionales al número de miembros del Senado de la República señalado en el artículo 171 de la Constitución Política.

2. Si de acuerdo a lo establecido en el numeral anterior, la lista propia o coalición que inscriba el partido o movimiento político que surja de las FARC-EP a la vida política legal obtuviere cinco (5) o menos curules, se repetirá el proceso de asignación de las cien (100) curules de la circunscripción ordinaria del Senado de la República de conformidad con el artículo 263 constitucional sin tener en cuenta la participación de la mencionada lista.

3. Si una vez aplicado el procedimiento establecido en el numeral primero del presente artículo, la lista propia o en coalición del partido o movimiento político que surja de las FARC-EP (sic) a la vida política, obtiene un número de curules superior a cinco (5) aquellas que superen este número serán asignadas y descontadas de las cien (100) curules de la circunscripción ordinaria del Senado. Posteriormente se repetirá el procedimiento para asignar un número de curules igual a cien (100) menos las curules asignadas a la lista del partido o movimiento política (sic) que surja de las FARC-EP (sic) que excedan las cinco iniciales, de conformidad con el artículo 263 constitucional sin tener en cuenta la participación de la mencionada lista.”

2. Audiencia Pública. En el marco de la audiencia pública celebrada el 23 de agosto de 2017, entre las preguntas planteadas a los invitados en el tercer eje temático, se encuentra: “¿Cuáles son las implicaciones de que el Consejo Nacional Electoral asigne hasta 5 curules ordinarias en el Senado y en la Cámara, a los candidatos de la lista propia o en coalición presentada por el partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, respecto de los demás partidos políticos y, particularmente, los minoritarios?”.

2.1 Ministerio del Interior. El Ministro puntualizó que frente a la asignación de curules en el Congreso también se tomaron acciones para afectar en la menor medida posible a las demás organizaciones políticas. Así, “con el fin de garantizar los derechos de quienes han estado en la democracia, las cinco (5) curules fueron

establecidas en el Acuerdo de Paz para el nuevo partido político en el Senado serán siempre adicionales, inclusive, si todas ellas son ganadas ante una eventual victoria electoral. Así mismo, se estableció una segunda operación para la asignación de curules en el Senado con el fin de que los votos que obtenga el partido de las FARC, no afecten ni el umbral ni la cifra repartidora de los demás partidos en la asignación de curules ordinarias". Destacó que al partido o movimiento político que surja de las FARC-EP, le será aplicable todas las demás normas ordinarias en igualdad de condiciones que al resto de partidos y movimientos políticos. Concluyó que las normas especiales son excepcionales y transitorias, garantizando que la asignación de curules se otorgara sin detrimento de los derechos de los partidos o movimientos que lleven compitiendo durante años dentro de las reglas de la democracia.

2.2 Camilo Gómez Alzate, ex comisionado de paz. Indicó que aunque el Acto Legislativo 03 le otorga garantías a partido político que surja de las FARC-EP como instrumento de transición a la actividad legal, sin embargo, genera un desequilibrio frente a los demás actores al crear excepciones adicionales que ponen en desventaja a los nuevos o antiguos actores que busquen entrar en el escenario político en virtud del cambio presentado con la firma del Acuerdo Final. En su concepto, *“se rompe el derecho a la igualdad puesto que el partido político de las FARC gozará de atribuciones especiales únicas para su conformación exceptuándose del cumplimiento de requisitos legales y podrá hacer coaliciones en listas a corporaciones, en tanto que los demás no”*.

2.3. Alta Consejería para el post conflicto. Manifestó que el Acuerdo Final establece que las FARC-EP una vez se constituyan en partido político puede inscribir listas al Senado y a la Cámara, disponiendo del ingreso de cinco personas como mínimo en cada una de ellas. Precisoó que si las FARC-EP no obtienen el umbral necesario para obtener una, dos o cinco senadores, estos se asignarán en adición a los 102 existentes. Agregó que solo en el caso de que las FARC-EP no tengan suficiente votación, tendrán representación en adición al número normal de representantes.

2.4. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. El Viceministro Técnico, aun cuando la intervención refirió al primer eje temático, hizo alusión a la creación de las nuevas curules en el Congreso. Señaló que *“el Senado de la República tendrá 5 curules adicionales, bien sea para asignación especial al nuevo partido si este no obtuviera la votación necesaria para acceder a ellas de conformidad con las reglas ordinarias, o bien para garantizar a los demás partidos la permanencia de las 100 curules ordinarias si el nuevo partido logra 5 o más escaños en el Senado de conformidad con las reglas ordinarias”*. En punto a los costos de la creación de una nueva curul detalló que estos corresponden a: (i) salarios y prestaciones, (ii) financiación de una unidad de trabajo legislativo (equivalente a 50 smmlv), (iii) adecuación de cada curul por una única vez de \$45.599.023 y (iv) gastos generales de congresistas y UTL, movilización y seguridad. Así, indicó que el costo anual de una nueva curul corresponde a \$1.517.000.000. En consecuencia, precisó que *“durante los periodos 2018-2022 y 2022-2026 el PGN asumirá costos adicionales*

de funcionamiento del Senado de la República por \$7.581 millones anuales correspondientes a 5 curules adicionales”.

2.5. Registraduría Nacional del Estado Civil. El Director de Gestión Electoral expresó que el artículo transitorio 2 del acto legislativo contiene una fórmula que se desprende de una lectura armónica. En su opinión la redacción del artículo es compleja lo que obliga a hacer un esfuerzo interpretativo que no es conveniente, pues *“las formulas electorales deben ser de fácil comprensión para su fácil aplicación”*. Explicó que siempre habrá 5 curules adicionales sin importar cuantas obtenga las FARC-EP. Así si las FARC-EP a través de la aplicación ordinaria del artículo 263 de la Carta, *“por franca lid obtienen más de 6 curules, se restarán del total de 100 curules para aplicar la cifra repartidora”*. Agregó que dicha organización podrá presentar lista propia o en coalición, precisando que en la Constitución (art. 262 inciso final) se prevé coaliciones para corporaciones públicas (quienes pueden ir en coalición son los partidos que en sumatoria de votos obtengan al menos el 15%).

2.6. Procuraduría General de la Nación. La Procuradora Auxiliar para Asuntos Constitucionales conceptuó que la entrega de curules al partido o movimiento político que surja de las FARC-EP es respetuosa del marco constitucional. Recordó que la entrega de curules automáticas a los grupos armados que hagan tránsito a la vida política no es una figura extraña o novedosa en el ordenamiento constitucional colombiano, aludiendo al artículo transitorio 12 de la Carta. Mencionó que *“la figura diseñada para la presente ocasión es mucho menos extraordinaria en la conformación del Congreso que la prevista en aquella oportunidad, por cuanto: (i) el número de curules está determinado directamente por el Constituyente, en lugar de ser establecido discrecionalmente por el Gobierno Nacional; y (ii) las personas que resulten beneficiadas, al menos deberán someterse al escrutinio público de los electores conforme a las reglas electorales vigentes, lo cual resulta más armónico con el sistema democrático, que su asignación mediante convenio privado seguido de un acto gubernamental”*.

Precisó que la forma de asignación de curules contenida en el Acto Legislativo 03 de 2017 no es tan flexible, en términos democráticos, en comparación con lo señalado en el artículo 12 transitorio, por lo que el constituyente derivado utilizó una alternativa acogida por el constituyente primario, *“pero morigerando sus eventuales consecuencias frente a la participación política, lo cual despeja toda posible duda frente a su eventual falta de competencia o violación de un eje axial de la Constitución”*. Destacó que las cinco curules que serán asignadas en el Senado son adicionales a las que ordinariamente existen, por tanto, su concesión, a pesar de que no responda estrictamente al criterio representativo, en nada afecta la posibilidad ordinaria que tienen los demás partidos políticos de concurrir al certamen electoral y obtener escaños. Para el Ministerio Público el número de curules que se asignarán a las FARC-EP no implica una desproporción en la representación, por cuanto los escaños otorgados obedecen al promedio de parlamentarios de un partido minoritario, más no mayoritario.

Finalmente, consideró que las reglas de participación pueden ser ponderables, incluso en el marco ordinario, para responder a fines constitucionalmente importantes. Así adujo que *“si es posible ponderar las reglas electorales en el contexto ordinario, con fundamento en circunstancias especiales de un partido político, con mucha más razón el Constituyente puede adaptar las condiciones para favorecer el tránsito de la confrontación armada a la contienda política”*.

2.7. Alto Comisionado para la Paz. Respecto a la pregunta del tercer eje temático de la audiencia señaló que para garantizar los derechos de quienes han estado en la democracia, especialmente los partidos minoritarios, la asignación de curules en el Senado al nuevo partido de las FARC-EP será adicional a las ya existentes, así *“ni el umbral, ni la cifra repartidora, afectarán las demás listas que compitan por las curules ordinarias de esta Corporación”*. Expuso que *“el nuevo partido que surja del tránsito de las FARC a la vida política legal deberá inscribir listas propias o en coalición con algún otro partido, como requisito para obtener sus curules. En efecto, tal y como lo describe el acto legislativo, para la asignación de las curules hay dos operaciones: la primera, incluye la suma de votos de todas las listas de participantes para el Senado de la República, con el fin de establecer el número de curules al que tendría derecho el nuevo partido. Esto implica que la cifra repartidora y el umbral son incluso mayores para este partido. En caso de que los votos le permitan obtener 5 o más curules en Senado, no se les garantizarán curules adicionales. La garantía se activa si el número de votos no le permite a la lista del mencionado partido obtener por lo menos 5 curules. La segunda operación excluye los votos de la lista de este partido con el fin de establecer la cifra repartidora para las demás listas”*.

2.8. Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga. El miembro de este instituto manifestó que la asignación de curules al partido o movimiento político que surja de las FARC-EP implica un trato privilegiado y desigual, *“no sólo frente a los demás partidos o movimientos políticos -que participan en la competencia electoral con sujeción a las reglas ordinarias- sino frente al conjunto de los ciudadanos”*. En su opinión, este régimen privilegiado basado en la preasignación de curules desconoce el principio fundamental de la igualdad de voto en la medida que *“los sufragios emitidos por el partido o movimiento político que surja de las FARC o la coalición de la cual haga parte, podrían tener un valor mayor que los emitidos por el resto de los ciudadanos a favor de cualquier otro partido o movimiento político”*.

2.9. Misión de Observación Electoral. El Coordinador Jurídico señaló que las reglas de asignación de curules ordinarias en el Senado y la Cámara prevista en el Acto Legislativo 03 de 2017 tiene implicaciones que no son contrarias a la vocación de paz de la Constitución. Precisó que en el marco de justicia transicional es válido realizar ajustes institucionales, como medidas excepcionales, tales como la apertura de escenarios de participación política para garantizar la estabilidad y durabilidad de los acuerdos de paz. En su opinión, *“la entrega de curules tanto en el Senado como en la Cámara, al grupo político que se constituya luego de la reincorporación a la vida civil de la guerrilla de las FARC no reemplaza o afecta el principio democrático”*. Respecto al impacto sobre el acceso de las minorías

políticas al Senado indicó que las reglas especiales contenidas en el Acto Legislativo 03 de 2017, *“protege(n) a los partidos minoritarios, confirmando el método de composición del Senado, porque asegura que las cinco curules del partido que surja de las FARC-EP sean siempre adicionales. Los partidos políticos competirán, en principio, por las 100 curules ordinarias”*.

2.10. Frédéric Massé. Respecto al número de curules reservada para las FARC-EP en el Senado y en Cámara estimó que la cifra de 5 Senadores es más que simbólica. Adujo que *“esta cifra no me parece exagerada porque con apenas 5% del Senado y menos del 3% de la Cámara de Representantes, las FARC no se convertirán en los dueños del Congreso, no tendrán suficientes curules para imponer la agenda en el Congreso, aunque sí podrán participar e influir de cierta manera en los debates y las decisiones del Congreso”*.

2.11. Patricia Inés Muñoz Yi. Dijo que la asignación de curules al partido o movimiento político que surja de las FARC-EP no perjudica las fuerzas políticas minoritarias. En su concepto la norma establece una forma de competencia que permite aplicar las reglas generales y las reglas particulares transitorias por dos periodos al naciente partido.

2.12. Voces de Paz. Francisco Toloza Fuentes integrante de la agrupación de ciudadanos adujo que la norma objeto de revisión se ajusta a la Constitución por cuanto el acto en mención contempla medidas de acción afirmativa al pretender consolidar la terminación de la guerra a través de la reincorporación política de los excombatientes, sin perjuicio de los derechos adquiridos y ejercidos por los partidos políticos y la ciudadanía en general. Por tanto, expuso que *“en estricto sentido este acto legislativo no modifica, restringe o condiciona las reglas establecidas para la participación política de los partidos, sean estos minoritarios o no. Por el contrario, merece la pena mencionar que el Punto 2 del Acuerdo de Paz, contempla una serie de elementos que buscan consolidar la apertura del sistema político colombiano general, estipulando, por ejemplo, la creación de un régimen excepcional para que los partidos minoritarios puedan también acoplarse a la aparición del nuevo partido”*.

2.13. Oscar José Dueñas Ruíz. El expresidente de la Unión Patriótica sobre la asignación de las curules manifestó que una de las consecuencias del reconocimiento de la personería jurídica al nuevo partido de las FARC-EP es el acceso a los cuerpos colegiados, aludiendo a lo que aconteció en la UP donde dicha organización hizo listas únicas o en colaciones. Hizo mención a que en Colombia se ha admitido en varias oportunidades la asignación de curules de manera diferente a la ordinaria. Trajo a colación lo siguiente: *“El plebiscito de 1957; en él se excluyeron a todos los movimientos o partidos que no fueran el conservador y el liberal y, entre estos dos, se estableció la paridad (no solamente la Rama Legislativa, sino en la Judicial y en la Administración pública). A este respecto es muy interesante la sentencia de la Corte Suprema de 28 de noviembre de 1957, con el argumento de que se trataba de un estado de necesidad. Se respetó así lo acordado en Benidorm Sitges entre Laureano Gómez y Alberto Lleras. Además, el parágrafo transitorio del antiguo artículo 99 de la vieja Constitución ordenó que*

cuando, por razón del número de electores, la representación fuere impar, se designaba otro parlamentario del partido contrario”.

3. Intervenciones ordinarias

3.1. Comité Nacional de Víctimas de la Guerra. Esta organización expresó que los motivos que justifiquen un tratamiento diferenciado deben ser razonables, lo cual no se presenta para el caso de las curules que se le otorga a las FARC-EP en el Congreso. Dijo que la Carta otorga estas garantías políticas a las comunidades que han sido consideradas minorías y a quienes se les deben proteger sus derechos. Adujo que esta situación *“no se presenta con los miembros de las FARC, a quienes no sólo no les han violado sus derechos, como a las comunidades indígenas, sino que son los verdugos de gran parte de la ciudadanía colombiana, especialmente del humilde campesino colombiano y de las comunidades afrodescendientes e indígenas, a quienes inclusive ha despojado de sus derechos. Grupo terrorista que no se encuentra en situación de indefensión, y que no se logra encontrar motivo razonable por el cual se le deba garantizar cinco (5) curules, como mínimo, tanto en Senado como en Cámara, cantidad que el constituyente originario no dio a las comunidades indígenas y negras, además que no se trata de participación en un único periodo legislativo, sino de ocho años garantizados con participación. Resultando violatorio del principio de igualdad, al sustituirlo por conceder beneficios especiales sin razón justificada”.*

3.2. Registraduría Nacional del Estado Civil. El Registrador Delegado en lo Electoral intervino para formular algunos interrogantes respecto a las coaliciones y la asignación de curules al Senado. Sobre las reglas aplicables a las coaliciones se preguntó *“¿se deben aplicar reglas generales? o ¿se va a reglamentar de manera específica esta posibilidad para estos nuevos actores políticos?”.* Esto por cuanto *“con la modificación del artículo 20 del acto Legislativo 02 de 2015 al artículo 263 de la Constitución Política (ahora artículo 262) se consagra que la posibilidad de presentar coaliciones para corporaciones públicas, sin embargo a la fecha no se ha proferido la ley que reglamente la materia y la única disposición normativa que regula aspectos de coaliciones es la contemplada para cargos uninominales (Presidente de la República, Alcaldes y Gobernadores) contenida en el artículo 29 de la Ley Estatutaria 1475 de 2011”.*

En punto a la asignación de curules en el Senado indicó que el artículo transitorio 2° del acto legislativo estableció unas reglas especiales para las elecciones de los periodos 2018-2022 y 2022-2026, sin embargo, estimó que la redacción del texto constitucional no permite hacer una interpretación clara e inequívoca de la fórmula electoral, por lo que expuso algunas inquietudes: *“en el numeral primero se debe realizar una operación para identificar y asignar el número de curules. ¿En la operación para aplicar el voto preferente, la cifra repartidora se fija sobre las curules ordinarias (100) o incluye las adicionales (105)? ¿Existe una contradicción entre el numeral primero que establece una asignación cuando se obtienen hasta cuatro curules y el numeral segundo de la norma constitucional que establece otra asignación cuando se obtienen hasta cinco curules?”.*

3.3 Presidencia de la República. La Secretaria Jurídica consideró que el artículo transitorio 2° no sustituye los ejes definitorios del “marco democrático participativo” y “soberanía popular”. Al respecto, señaló:

“El artículo transitorio 2° regula principalmente la asignación de curules al nuevo partido o movimiento político en tres escenarios diferentes. (...) Abrir las puertas del Senado para que independientemente de los resultados en las votaciones el nuevo partido o movimiento político tenga representación es un reconocimiento a la desigualdad de oportunidades y condiciones en la que este se encuentra en la actualidad. Por ello está justificado el trato diferenciado. Se debe recordar que el artículo transitorio 12 de la Constitución ya contempló una situación muy similar cuando facultó al Gobierno a “nombrar directamente por una sola vez, un número plural de Congresistas en cada Cámara en representación de los mencionados grupos en proceso de paz y desmovilizados”. En el presente caso la situación es aún más clara porque las cinco (5) curules mínimas para el nuevo partido o movimiento político son adicionales a las 102 que ya tiene el Senado, en los tres escenarios planteados.

La asignación de curules para el partido o movimiento político de las FARC-EP no restringe los derechos políticos y civiles de los candidatos de otros partidos y movimientos políticos. Todos los demás partidos o movimientos políticos siguen teniendo participación porque no se elimina su posibilidad de competir en igualdad de condiciones por el mismo número de curules en el Senado. Con el fin de garantizar los derechos de quienes han estado en la democracia, las curules para el nuevo partido político en el Senado de la República serán siempre adicionales. De esta manera, ni el umbral ni la cifra repartidora afectarán a las demás listas que compitan por las curules ordinarias en esta corporación”.

Para la Presidencia de la República la asignación de curules adicionales en el Senado exclusivamente para el partido o movimiento político que surja de las FARC-EP, materializa las garantías que tienen los ciudadanos de participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Adujo que “con esta medida se le da la posibilidad real a excombatientes del grupo armado de ser elegidos y de acceder a funciones y cargos públicos, inalcanzables hasta ahora para ellos”.

Puso de presente que el Acto Legislativo no afecta la votación ni la participación ciudadana ni el principio de soberanía popular, por cuanto “los ciudadanos pueden seguir votando y eligiendo igual que cuando las FARC-EP eran todavía un grupo armado incluso con menor riesgo”. De esta manera, indicó que el pueblo continúa tomando las decisiones que marcan el rumbo de la sociedad al ser el único depositario de la soberanía y, por ende, el que está en condiciones de dictar una nueva Constitución.

Por último, consideró que la asignación de las curules al partido o movimiento que surja de las FARC-EP no altera la composición del Senado ni su estructura, ya que “se trata de curules adicionales a las establecidas por la Constitución que se asignarán de manera transitoria”. Agregó que respecto a la estructura y

composición del Senado *“no se genera impacto significativo al asignar cinco curules adicionales frente a las 102 curules ya determinadas constitucionalmente. En cambio, frente al marco democrático participativo, al principio de soberanía popular y al principio de igualdad, se genera un gran impacto positivo por los logros que representa tener excombatientes de las FARC o a sus representantes sentados en el Senado, sin armas”*.

3.4 Misión de Observación Electoral. Para el Coordinador del Observatorio de Justicia Electoral el acto legislativo no sustituye ningún eje definitorio de la Constitución. A su juicio, la medida que otorga cinco curules tanto en Senado como en la Cámara al partido que surja de las FARC-EP, lo cual se debe entender como una expresión del principio democrático. Describió el procedimiento así: *“se hace un primer cálculo con fines meramente descriptivos. Si el partido que surja de las FARC-EP no completa las cinco (5) curules a través del proceso de asignación ordinario (art. 263 C.P.), el CNE o quien haga sus veces le asignará las que hiciera falta. En cualquier caso, las cinco (5) curules serán siempre adicionales al número de Senadores. Sólo en aquellos casos en que el partido que surja de las FARC-EP obtenga un número de curules superior a cinco (5), aquellas que superen este número serán asignadas y descontadas de las 100 curules ordinarias del Senado. Esta fórmula protege a los partidos minoritarios, confirmando el método de composición del Senado, porque asegura que las cinco curules del partido que surja de las FARC-EP sean siempre adicionales. Los partidos políticos competirán, en principio, por las 100 curules ordinarias”*.

En cuanto al respeto del principio democrático por la asignación de curules consideró que en este aspecto tampoco se sustituye la Constitución, ya que la apertura de nuevos escenarios de participación a través de la creación de un partido o movimiento político para un grupo guerrillero que haga tránsito a la vida civil es compatible con la vocación de paz de la Carta. Igualmente afirmó que dentro del marco de justicia transicional es válido realizar ajustes institucionales como la apertura de escenarios de participación política para garantizar la estabilidad y durabilidad de los acuerdos de paz.

3.5 Universidad de Antioquia. El Decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas consideró que el trato diferenciado que supone la cuota adicional de curules no rompe el principio de proporcionalidad de la representación (art. 263 C. Pol.), por cuanto se otorga al nuevo partido un cupo mínimo de curules adicionales a las cien de la circunscripción general de Senado, así como que los partidos y movimientos políticos existentes o los nuevos que fueren reconocidos siguen disputando igual número de escaños en las condiciones actuales. En su opinión el número de senadores adjudicados al nuevo partido no es desproporcionado respecto al total de curules, por lo que no se desequilibra gravemente la conformación de mayorías y minorías en las votaciones de dicha corporación legislativa. Señaló que la presencia de cinco senadores adicionales a favor del nuevo grupo *“no perturba los mecanismos de deliberación plena, negociación y libre formación de preferencias al momento de adoptarse las decisiones parlamentarias”*.

Destacó que la obtención de curules como parte del cupo mínimo a favor del nuevo partido exige que se inscriban listas y se expresen votos ciudadanos. No se establece una designación directa y unilateral de congresistas por el partido, sino la adjudicación de escaños sustentada en una expresión inicial del sufragio, los cuales juegan como opción dentro de la competencia general y el reparto de representación. Por último, aseveró que el Acto Legislativo otorga una clara ventaja a la organización política que surja de las FARC-EP, como lo es la prerrogativa de acceder a representación parlamentaria a través de dos circunscripciones.

3.6 Defensoría del Pueblo. La Defensora Delegada para Asuntos Constitucionales y Legales consideró que las reglas y medidas contempladas en el Acto Legislativo 03 de 2017 se ajustan a la Constitución, puesto que tienen como finalidad la búsqueda de la paz, la reconciliación y el fin del conflicto armado, además que permiten desarrollar el principio de participación como elemento definitorio de la Carta. En materia de las curules al Senado describió las formulas previstas en el artículo transitorio 2º para luego señalar que el establecimiento de estas reglas especiales para la asignación de curules ordinarias en el Senado a los candidatos de la lista propia o en coalición presentada por el partido o movimiento político que surja de las FARC-EP, *“constituye una medida necesaria y legítima para facilitar la reincorporación de esta agrupación y su consecuente garantía al ejercicio de la participación política”*. Finalmente, consideró que el Congreso de la República, como órgano de representación popular, constituye el escenario propio de la deliberación democrática, por lo cual es indispensable que el mismo permita la inclusión de nuevos actores políticos.

3.7 Universidad Libre³⁵³. El Director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho, junto con docentes, egresados y estudiantes, se refirieron a la fórmula que establece el numeral 3 del artículo 2 transitorio, es decir, cuando el partido o movimiento obtiene más de las 5 curules, aquellas que superen este número serán asignadas y descontadas de las 100 curules de la circunscripción ordinaria del Senado. Para los intervinientes se hace necesario que este aparte se interprete en el sentido de que *“primero se reparten las 5 curules a que tienen derecho el movimiento o partido de las FARC, y las que se obtengan de forma adicional juegan bajo las reglas de la democracia junto con los demás partidos”*.

3.8 Procuraduría General de la Nación. Para el representante del Ministerio Público la previsión de 5 miembros en el Senado para el partido que pueden constituir las FARC-EP no sustituye ninguno de los ejes identificados por la jurisprudencia y, en particular, constituye un desarrollo de la participación política como una de las manifestaciones más importantes del modelo constitucional de la Carta de 1991. Para la vista fiscal en lo relacionado con el juicio de sustitución no se elimina ningún eje por las siguientes razones:

³⁵³ Escrito allegado a la Secretaría General el 04 de septiembre de 2017 (extemporáneo).

“En primer lugar, el Ministerio Público entiende que en el modelo original de la Constitución de 1991 preveía la entrega de curules automáticas a los grupos armados que hagan tránsito a la vida política, lo que implica que la Constitución, desde su diseño inicial, tuvo como propósito facilitar el tránsito de los grupos armados a la vida civil con el fin de garantizar la paz como valor, principio y derecho. (...) En segundo lugar las 5 curules que serán asignadas, tanto en Senado como en Cámara de Representantes, son adicionales a las que ordinariamente existen, por lo que su concesión no afecta la posibilidad ordinaria que tienen los demás partidos políticos de concurrir al certamen electoral y obtener escaños.

En tercer lugar, el número de curules elegido no implica una desproporción en la representación, ya que los escaños asignados obedecen al promedio de parlamentarios de un partido minoritario, y no al de un partido mayoritario. Si bien en este caso la elección del número puede dar lugar a discusiones, para el Ministerio Público esta es razonable y no supone una presencia tal que pueda incidir decisivamente en las decisiones de un cuerpo tan amplio como es el Congreso de la República, razón por la cual el constituyente reguló razonablemente la participación para facilitar el tránsito a la vida civil y cuidó no afectar el principio democrático y la igualdad. En cuarto lugar, las reglas de participación política pueden ser ponderables, incluso en el marco ordinario, para responder a la consecución de fines constitucionalmente importantes (...).”

Por último, el Procurador concluyó que las reglas instrumentales previstas en el artículo no sustituyen la Constitución, por tratarse de asuntos operativos para hacer efectiva la participación política, así como no desconoce ninguno de los ejes identificados por la Corte.

4. El test de sustitución

4.1 Premisa mayor

4.1.1 Esta Corporación ha considerado que la participación política es uno de los fundamentos necesarios de todo proceso orientado a la búsqueda de la paz en condiciones de estabilidad y durabilidad, lo cual posibilita el diseño de medidas excepcionales para la inclusión en el debate democrático de grupos insurgentes desmovilizados o en tránsito hacia la legalidad, abriendo espacios a sectores de la población que históricamente y por distintas causas han sido marginados para optar por la conformación, ejercicio y control del poder.³⁵⁴

4.1.2 Lo anterior cobra mayor relevancia tratándose de procesos donde el Estado está haciendo tránsito de la guerra a la paz, siendo necesaria la incorporación a la civilidad y a la vida política del actor armado beligerante. Al respecto, esta Corporación ha precisado que *“la justicia transicional implica necesariamente la ampliación de la base democrática con la inclusión de todos aquellos que por*

³⁵⁴ Sentencia C-577 de 2014.

causas del conflicto armado o del régimen que se intenta dejar atrás se encontraban por fuera”³⁵⁵.

Es un ideal en toda democracia que una organización guerrillera entregue las armas y se incorpore a la sociedad, para que en los escenarios de representación que le son propios manifieste su ideario político como único medio legítimo para la lucha por el poder. La Corte ha estimado que la participación política es un elemento central para el fortalecimiento de la democracia en el marco de la justicia transicional³⁵⁶.

4.1.3 Aun cuando las medidas adoptadas en el artículo 12 transitorio obedecieron a otra coyuntura, en nada contradice la compatibilidad de la Constitución con negociaciones de paz y la concesión de prerrogativas a grupos desmovilizados propias de este tipo de procesos, tales como el acceso a cuerpos colegiados. El marco histórico nacional y las exitosas experiencias internacionales, muestran que en la evolución de un país se hace necesario ajustar las instituciones a las nuevas realidades sociales y políticas, por lo que la apertura a la participación democrática de exguerrilleros y la adopción a su favor de ciertas medidas temporales y extraordinarias que faciliten su incorporación al escenario de lo público, es inexcusable en contextos de transición hacia la paz.

A pesar de que no se trate propiamente de excombatientes, esta Corporación no encontró incompatible con la Constitución la participación en el Congreso de seis ciudadanos que, de forma transitoria y excepcional, cuentan ya con algunas prerrogativas de las que gozan los parlamentarios. Según se explicó, en la sentencia C-408 de 2017³⁵⁷, dicha medida fue declarada exequible en el entendido de que la participación política es un elemento para el fortalecimiento de la democracia en el marco de la justicia transicional.

4.1.4. En conclusión, el principio de *participación política* en condiciones de igualdad constituye un eje esencial de la Constitución el cual por su carácter expansivo permite crear espacios a sectores que de algún modo tenían restringido el acceso a mecanismos de representación política. Este principio si bien puede ser objeto de limitaciones o restricciones, no puede en ningún caso ser sustituido. Tanto la expansión como la restricción de este pilar en contextos de transición resultan admisibles cuando el propósito tiene fundamentos legítimos, tales como la búsqueda de la paz en condiciones de estabilidad y durabilidad.

4.2. Premisa menor

En este apartado la Corte se referirá al contenido del artículo transitorio 2° del artículo 1° introducido en el Acto Legislativo 03 de 2017, para así determinar si el mismo encuentra relación con los elementos definitorios de la premisa mayor y, en esa medida, verificar si las modificaciones que trae a la Constitución, la sustituye

³⁵⁵ *Ibíd.*

³⁵⁶ Sentencia C-579 de 2013.

³⁵⁷ Revisó la constitucionalidad de la Ley 1830 del 6 de marzo de 2017, “por medio de la cual se adiciona un artículo transitorio a la Ley 5 de 1992”.

total o parcialmente. Por lo tanto, con el propósito de establecer si la disposición en estudio incurre en un vicio de sustitución, la Corte analizará los dos incisos que integran el artículo transitorio 2º, para finalizar con una conclusión sobre el alcance respecto a la valoración completa del artículo.

4.2.1. De acuerdo con la exposición de motivos³⁵⁸ el contenido normativo del artículo transitorio 2º que incorpora a la Constitución el artículo 1º del Acto Legislativo 03 de 2017, busca responder a lo pactado en el Acuerdo Final donde se convino que una vez finalizado el proceso de dejación de armas por parte de las FARC-EP y constituido el partido político sería el Congreso de la República, como máximo órgano de la representación popular, el que sirviera de escenario para la promoción de su plataforma ideológica y de un legal ejercicio de la oposición con todas las garantías que se requieran, para que en cumplimiento de lo acordado dejaran las armas, utilizaran las curules y fuera la palabra y los argumentos los únicos que primaran en la etapa de posconflicto. De tal manera, en el Acuerdo Final se pactó que:

*“Tras la firma del Acuerdo Final y luego de la dejación de las armas de las FARC-EP, y con el fin de facilitar su transición a la política legal y asegurar un escenario para la promoción de su plataforma ideológica, el Gobierno nacional pondrá en marcha las reformas constitucionales y legales necesarias para garantizar, mediante una fórmula transitoria, la representación política en el Congreso de la República al nuevo partido o movimiento político, durante dos períodos constitucionales contados a partir del 20 de julio de 2018: Podrá inscribir listas únicas de candidatos propios o en coalición con otros partidos y/o movimientos políticos con personería jurídica para la circunscripción ordinaria del Senado de la República y para cada una de las circunscripciones territoriales ordinarias en que se elige la Cámara de Representantes. Estas listas competirán en igualdad de condiciones de conformidad con las reglas ordinarias por la totalidad de las curules que se eligen en cada circunscripción. En el Senado se garantizará un mínimo de 5 curules, incluidas las obtenidas de conformidad con las reglas ordinarias. En la Cámara de Representantes se garantizará un mínimo de 5 curules, incluidas las obtenidas de conformidad con las reglas ordinarias. Para este efecto, en la Cámara de Representantes se asignará una curul a cada una de las 5 listas que obtengan las mayores votaciones y que no hubieren obtenido curul”.*³⁵⁹

4.2.2. Así, el constituyente derivado dispuso en el inciso primero que en condiciones de igualdad y de conformidad con las reglas ordinarias “*el partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la vida política legal con personería jurídica*” competirá y podrá presentar lista propia o en coalición para la circunscripción ordinaria del Senado de la República. No obstante, en el inciso segundo, establece unas reglas especiales que deberán aplicarse para las elecciones del Senado de los períodos 2018-2022 y 2022-2026.

³⁵⁸ Gaceta del Congreso 37 de 2017, p. 5.

³⁵⁹ Acuerdo Final, punto 3.2.1.2. Representación Política, p. 71.

Las reglas especiales previstas en el inciso segundo (núms. 1, 2 y 3), que se aplican para la identificación y asignación de curules a los candidatos de lista propia o en coalición del nuevo partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la vida política legal, consisten en que: (i) se asigna el número de curules según lo establecido en el artículo 263 superior. Si la lista obtiene menos de cinco (5) curules la autoridad competente³⁶⁰ asignará la cantidad faltante para completar un mínimo de cinco (5) miembros. Tales curules serán siempre adicionales al número de miembros del Senado, conforme el artículo 171 de la Constitución. (ii) Se asignan las cien (100) curules de la circunscripción ordinaria del Senado según el artículo 263 superior, sin tener en cuenta la participación de la mencionada lista. (iii) Si la lista propia o en coalición obtiene un número de curules superior a cinco (5), aquellas que superen ese número serán descontadas y asignadas de las cien (100) de la circunscripción ordinaria del Senado. Posteriormente, se repetirá el procedimiento para asignar un número de curules igual a cien (100) menos las curules asignadas a la lista del partido o movimiento político que excedan las cinco (5) iniciales, de conformidad con el artículo 263 constitucional sin tener en cuenta la participación de la mencionada lista.

Las reglas ordinarias: lista propia o en coalición – contienda en igualdad de condiciones

4.2.3 En primer lugar, la Corte debe referirse al alcance del inciso primero del artículo transitorio 2º, en punto de las reglas ordinarias que aplican al partido o movimiento político que surja de las FARC-EP, para que pueda “*presentar lista propia o en coalición para la circunscripción ordinaria del Senado de la República*”. Cuando la norma alude a las reglas ordinarias para competir en igualdad de condiciones refiere a los artículos 262 y 263 de la Constitución, que aplican para la generalidad de partidos o movimientos políticos que decidan participar en los procesos de elección popular.

Entre las reglas de que trata el artículo 262 superior se encuentran: (i) la exigencia de selección interna de candidatos a través de los mecanismos democráticos que establezcan la ley y los propios estatutos; (ii) la observancia de los principios de paridad, alternancia y universalidad en la conformación de las listas; (iii) la posibilidad de optar por el mecanismo de voto preferente y sus implicaciones en la forma de contabilizar los votos para aplicar las normas sobre umbral y cifra repartidora; y (iv) la sujeción a lo dispuesto en la ley respecto de la financiación de las campañas, los mecanismos de democracia interna de los partidos, la inscripción de candidatos y listas propias o de coalición, la administración de recursos y la protección de los derechos de los aspirantes.

Estas reglas son las que se han venido empleando en la contienda electoral al Senado³⁶¹ y que en la mayor parte de aspectos han sido desarrolladas en la Ley

³⁶⁰ El Consejo Nacional electoral o quien haga sus veces.

³⁶¹ Respecto a la aplicación de las reglas ordinarias, en el segundo debate en la Cámara, Élburt Díaz Lozano - Representante Ponente del proyecto de Acto Legislativo-, en punto a una pregunta de otro Congresista respondió: “Y por último, me voy a referir a tres proposiciones que creo que son bien importantes aclararlas que han hecho un grupo de Representantes, una de ellas pregunta ¿para la circunscripción nacional de Senado se permitirá la

Estatutaria 1475 de 2011, “*por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones*”³⁶². En lo que respecta al alcance de las formas de inscripción de candidatos en lista propia o en coalición, puede señalarse de manera general que la primera de ellas refiere a la conformada solamente por los miembros del mismo partido o movimiento político lo que supone que los resultados electorales solo tienen incidencia en los propios candidatos. A su turno, las listas de coalición son aquellas que surgen de la unión o pacto entre varios partidos o movimientos donde se presenta una lista de candidatos que representan el conjunto de aliados.

El inciso sexto del artículo 262 de la Constitución establece que “*la ley regulará (...) la inscripción de candidatos y listas propias o de coalición (...) a corporaciones públicas*”. Sin embargo, con posterioridad al Acto Legislativo 02 de 2015³⁶³, que justamente dio la actual redacción del artículo constitucional, el legislador no ha regulado la materia, existiendo actualmente un vacío legal. En efecto, hasta el momento solamente se encuentra regulado el sistema de inscripción por listas de coalición para cargos uninominales, es decir, para Presidente de la República, alcaldes y gobernadores, mediante el artículo 29 de la Ley Estatutaria 1475 de 2011.

Lo anterior fue también evidenciado en el propio debate en el Congreso de la República al proyecto de acto legislativo que ocupa a la Sala, como lo advirtió el Representante Ponente Élburt Díaz Lozano, en el primer debate en la Cámara:

*“Además, dice el Acto Legislativo, ah, bueno, el Senado estará integrado hasta - hay que tener en cuenta esa palabra, hasta- por cinco Senadores adicionales, pero hay que tener en cuenta las siguientes reglas, y dice: primero, podrán inscribirse candidatos propios, por listas propias o por coalición; ojo, ese término de coalición no está en la norma actual, es un término nuevo que le permite al nuevo partido político que se forme de las FARC hacer coaliciones para el Senado o hacer coaliciones también para la Cámara y es algo nuevo, porque no está en la normatividad vigente. Ahora yo sé que el doctor Albeiro me va a preguntar más adelante bueno, ¿y eso de la coalición cómo es? Importante pregunta, pero se la resuelvo de una vez. Ese tema de la coalición se irá a definir en un proyecto de ley que más adelante vamos a estudiar, así que ese tema de la coalición, ¿cómo sería eso? Más adelante se presentará un Proyecto de Ley reglamentando este Acto Legislativo para definir como sería el tema de la coalición en el nuevo partido político”*³⁶⁴.

inscripción de lista de 100 o 105 candidatos al nuevo partido o movimiento político? La respuesta es que deberán inscribirse una lista de 100 toda vez que en el mismo acto legislativo dice que deberán competir con las mismas normas o reglas que existen hoy en día para los demás partidos políticos” (Gaceta del Congreso 193 de 2017, pág. 24).

³⁶² Estas reglas pueden ser objeto de modificación en el proyecto de Acto Legislativo 012 de 2017C (Reforma Política y Electoral) que actualmente cursa en el Congreso de la República.

³⁶³ “*Por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones*”.

³⁶⁴ Gaceta del Congreso 128 de 2017, p. 6.

Pese a que en el primer debate se haya anunciado que el sistema de inscripción por coalición será objeto de desarrollo legal, algunos representantes formularon al ponente preguntas sobre las cuales precisó:

“Igualmente, otra pregunta que se hace también de un grupo de Representantes: ¿qué pasa en el caso hipotético que el nuevo partido surgido del acuerdo decida presentar listas por coalición? ¿Las cinco curules se le asignan a la coalición o se respetarán las cinco curules y se asignarán las que contenga la coalición? Es decir, no se pueden dar cinco curules a la coalición y cinco curules al nuevo partido político. Es decir, si las Farc o, mejor, el nuevo partido o movimiento político que resulta de la dejación de las armas de las Farc decide irse por coalición, pues será a esa coalición que se le asignarán como mínimo las cinco curules”³⁶⁵.

Aun cuando el Representante ponente en sana lógica haya previsto cómo será la asignación de curules por esta forma de inscripción, lo cierto es que la Constitución establece que tal aspecto debe ser objeto de regulación legal, donde se deben definir las reglas específicas que sobre la presentación de listas en coalición para cargos plurinominales pueda presentar el partido o movimiento político que surja de las FARC-EP, sin que la Corte pueda anticiparse a su contenido y alcance particular. Esta situación responde a uno de los interrogantes formulados por el Registrador Delegado en lo electoral en su intervención, donde se preguntaba si en materia de coaliciones se debe esperar la reglamentación específica.

Ahora bien, pasando a las otras reglas generales contenidas en el artículo 263 de la Constitución para garantizar la equitativa representación de los partidos y movimientos políticos en la distribución de curules de las corporaciones públicas, se encuentran: (i) la aplicación del sistema de cifra repartidora entre las listas de candidatos que superen un mínimo de votos que no podrá ser inferior al 3% de los votos válidos para Senado de la República³⁶⁶; (ii) la distribución de curules entre todas las listas inscritas cuando ninguna haya superado el umbral, que se hará de acuerdo con la regla de asignación que corresponda.

Las anteriores reglas ordinarias son aplicables al partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la vida política legal, aun cuando para las elecciones de los periodos 2018-2022 y 2022-2026 se le apliquen además las reglas especiales de que trata el segundo inciso del artículo transitorio 2 del artículo 1 del Acto Legislativo 03 de 2017, como se verá a continuación.

Las reglas especiales: asignación de curules adicionales dependiendo de si se obtiene un número menor, igual o superior a 5

4.2.4. Las reglas especiales que serán aplicadas al partido o movimiento político que surja de las FARC-EP durante las elecciones para los próximos dos periodos

³⁶⁵ Gaceta del Congreso 193 de 2017, p. 24.

³⁶⁶ En el proyecto de Acto Legislativo 012 de 2017 C, se tiene previsto reducir a 2% el número mínimo de votos válidos para Senado.

del Senado, prevén dos operaciones para la asignación de curules, dependiendo de si el partido o movimiento obtiene una votación equivalente a un número menor, igual o superior a cinco curules.

Así, entonces, se asigna el número de curules según lo establecido en el artículo 263 constitucional. Si la lista obtiene menos de 5 curules la autoridad competente (CNE o quien haga sus veces) le asignará la cantidad que le faltara para completar 5. Si la lista obtiene 5 curules se le asignarán esos escaños. En ambos escenarios las 5 curules asignadas a la lista serán adicionales al total de miembros del Senado, conforme al artículo 171 superior. De tal modo que a los otros partidos o movimientos políticos se le asignarán las 100 curules de la circunscripción ordinaria del Senado según el artículo 263 de la Carta sin tener en cuenta la participación de la lista de las FARC-EP. Si la lista obtiene más de 5 curules, aquellas que superen ese número serán descontadas y asignadas de las 100 de la circunscripción ordinaria del Senado. En este caso se repartirán de acuerdo al artículo 263 de la Constitución las curules restantes de las 100 establecidas originariamente en la circunscripción ordinaria del Senado.

Para algunos de los intervinientes las reglas especiales de asignación de curules no son del todo claras, particularmente la aplicable al evento en que el movimiento o partido político que surja de las FARC-EP obtenga un número de curules superior a las cinco.

Para una interpretación adecuada del constituyente derivado, dada la aparente confusión de las formulas indicadas en el segundo inciso del artículo bajo examen, la Corte ve necesario acudir a los antecedentes legislativos. Es así como en la Gaceta del Congreso 128 del 7 de marzo de 2017, se advierte que en la discusión en primer debate del proyecto de acto legislativo en la Cámara, el Representante Ponente Élburt Díaz Lozano expuso algunas hipótesis derivadas de la norma:

“Voy a colocar un ejemplo: si el Partido Político de las FARC, el nuevo que se forme, participa de las próximas elecciones del Congreso de la República y ese partido político, óigase bien, ese partido político saca dos curules en la circunscripción nacional, saca dos curules, eso quiere decir que el Consejo Nacional Electoral le tendrá que dar ¿cuántas? Tres más, o sea que el Consejo Nacional le entregaría tres adicionales, no cinco, tres porque ellos ya tienen dos en las reglas ordinarias. Por ejemplo, ¿sí?. (...) Bien. Otro caso que se puede dar es que las FARC en circunscripción nacional y jugando con las reglas ordinarias no tenga un solo Senador; el Consejo Nacional Electoral le va a asignar entonces cinco curules. Si por el contrario, otra posibilidad que se dé, que el nuevo partido político de las FARC que se forme obtenga siete curules al Senado de la República o más, el Consejo Nacional Electoral no le entregará ninguna curul; eso debe quedar completamente claro, hasta cinco mínimo”³⁶⁷.

³⁶⁷ Gaceta del Congreso 128 de 2017, p. 6.

En el mismo debate mencionado el entonces Ministro del Interior Juan Fernando Cristo explicó cómo se aplicarían las reglas de designación de curules en el Senado:

“En el caso del Senado, (...) tendrá cinco curules adicionales; por ocho años el Senado pasará de tener las ciento dos curules que tiene hoy a tener ciento siete curules; esas cinco curules adicionales son las curules que se les van a asignar a las FARC. ¿Qué pasa entonces si las FARC presentan su lista, no obtiene los umbrales exigidos en la Constitución y en la ley? Simplemente los cinco primeros lugares de la lista de las FARC al Senado irán al Senado; si las FARC, hay algunos que critican este proyecto y que curiosamente a veces son muy críticos de las FARC, señalan que no tienen ningún respaldo popular, pero al mismo tiempo expresan que las FARC, qué pasa si las FARC sacan una votación que les dé para siete, ocho o nueve curules? Cada quien hará su valoración política si eso será posible o no. Pues si ello llegare a pasar, si ese es un escenario que no es posible independientemente de lo que pensemos, se elegirán las cinco curules adicionales y se hará una operación matemática sobre las cien curules que se distribuyen con cifra repartidora y las dos o tres curules serán obviamente obtenidas por el sistema de la cifra repartidora, siempre teniendo claro que hay cinco curules adicionales en el Senado. Es decir que no se tocan las cien curules si no se obtiene el umbral o si no se obtiene la votación para más de cinco curules en el Senado”³⁶⁸.

En el segundo debate en la Cámara el Representante ponente realizó otros ejemplos para facilitar la comprensión de las reglas de designación de curules:

“En el caso hipotético, óigase bien, en caso hipotético que el nuevo partido político inscriba lista para el Senado de la República y debe hacerlo entre otras cosas para la circunscripción nacional y no para la especial, cuando el nuevo partido o movimiento político inscriba una lista para el Senado, es posible que se dé que este nuevo partido político saque 2 Senadores en su participación en la campaña del año 2018 y saque 2 Senadores en su lista, entonces el acto legislativo dice que el Consejo Nacional Electoral, le dará o les asignará 3 más para completar como mínimo 5 curules en el Senado, en su defecto se puede dar de que este nuevo partido o movimiento político saque 7 Senadores es un ejemplo, saque 7 Senadores, si ello llegara a suceder el Consejo Nacional Electoral no les entregará ni una sola curul, o todo lo contrario también puede suceder que este nuevo partido o movimiento político no saque ni un solo Senador, así las cosas el Consejo Nacional Electoral les asignará las 5 curules adicionales, eso debe quedar muy bien claro”³⁶⁹.

En cuanto a la discusión en el Senado el ponente en dicha cámara legislativa, Manuel Mesías Enríquez Rosero, en el primer debate, señaló:

³⁶⁸ Ídem. P. 9.

³⁶⁹ Gaceta del Congreso 193 de 2017, p. 14.

“Entonces, ¿cómo será el tema de la asignación de las curules? Entonces, el partido o movimiento político de las FARC podrá presentar lista propia o en coalición con otros partidos o movimientos al Senado de la República que en principio competirá en las mismas condiciones y sometida a las mismas reglas electorales que lo haremos los candidatos de los otros partidos y movimientos políticos. Pero para el periodo del 2018 al 2022 y del 2022 al 2026, es decir, para los dos siguientes periodos, este nuevo partido tendrá derecho a 5 curules, a 5 Senadores de la República. ¿Cómo se determina la elección de estos 5 nuevos Senadores de la República? Por el sistema que establece nuestra Constitución Política, el artículo 263 de la Constitución Política, si el nuevo partido obtiene menos de 5 curules, entonces el compromiso es que el Estado entregará las curules que le hagan falta para cumplir las 5 que serán adicionales a las 100 curules que están establecidas para los demás partidos y movimientos políticos.

*En el segundo caso, si en las elecciones que repito que competirán en igualdad de condiciones las votaciones les da para más de 5 curules, entonces esas curules adicionales a las 5 se descontarán de las 100 curules para los demás partidos o movimientos políticos. Un ejemplo sencillo, la votación que saca el nuevo partido es de un millón de votos por decir, les alcanza para 7 curules, entonces, los demás partidos y movimientos políticos se repartirán las 98 curules y estas 2 que también entrarán como circunscripción nacional, más las 5 que es el compromiso que serán adicionales, es decir, que tendremos un Senado de la República con 105 curules especiales de la circunscripción especial de nuestras comunidades indígenas. Eso repito, en cuanto al tema del Senado de la República. ¿Qué va a pasar con el tema para no afectar el cociente, para no afectar la cifra repartidora especialmente de los partidos y movimientos políticos pequeños que hoy hacen presencia en el escenario nacional? Entonces, inicialmente se toma el total de la votación y ahí se sabe a cuántas curules tendrá derecho este nuevo partido, pero para la asignación de las 100 curules no se tendrá en cuenta la votación que saque este nuevo partido. Entonces por poner un ejemplo sencillo, Senador Andrade, entonces, el nuevo partido saca un millón de votos, entonces para saber a cuántas curules tiene derecho, entonces se contabilizarán ese millón de votos, pero para la repartición de las 100 curules para los demás partidos y movimientos no se tendrá en cuenta ese millón de votos. ¿Esto a qué lleva? Pues a que el umbral, la cifra repartidora de los demás partidos y movimientos políticos no se verá afectada, entonces ese es”.*³⁷⁰

En la ponencia para segundo debate en el Senado, el mismo Senador Ponente indicó:

“Yo quisiera rogar la atención de los honorables Senadores para explicar muy brevemente lo siguiente: al sumar la totalidad de los votos se incluyen los votos del nuevo Partido que surja de las Farc y que mediante este Acto Legislativo se le da la posibilidad para que se convierta en partido político.

³⁷⁰ Gaceta del Congreso 309 de 2017.

Allí, sabremos cuántos Senadores elegiría ese nuevo, ese nuevo Partido, si sumada la votación y aplicando la cifra repartidora, como se aplica a los demás partidos y movimientos políticos, constatamos que no lograron las 5 curules, para poner más claro un ejemplo: logran elegir 3 Senadores, en las mismas condiciones que se eligen los Senadores de los demás partidos y movimientos políticos. Entonces, a esos 3, se le aumenta 2 adicionales, porque el compromiso son 5, pero si ese nuevo partido, después de contabilizar la totalidad de la votación para todos los partidos y movimientos políticos, surge por ejemplo que lograron elegir 6 o 7 Senadores, entonces, como los 5 son adicionales, esos 2 más, porque si eligen 7, esos 2 más, se descontarán de los 100 que le corresponden por circunscripción nacional a los demás partidos y movimientos políticos. Entonces, para asignar las curules a los demás partidos y movimientos políticos se descuentan los votos que obtuvo este nuevo partido y se signan (sic) en los partidos y movimientos políticos con reconocimiento de personería jurídica las 98 curules, porque las 2 que logra elegir ese nuevo, por encima de los 5, entonces se descuentan de los 100”³⁷¹.

Caso en el que el partido o movimiento que surja de las FARC-EP obtenga una votación equivalente a un número igual o menor a 5 curules

4.2.5 De acuerdo con lo anterior, en cuanto a la primera operación prevista en el numeral 1 del segundo inciso del artículo transitorio 2, para la identificación y asignación de curules al partido o movimiento que surja de las FARC-EP, se tiene que es la establecida en el artículo 263 superior, es decir, la del sistema de cifra repartidora entre las listas de candidatos que superen un mínimo de votos que no podrá ser inferior al 3% de los votos válidos para el Senado de la República.

Como fue explicado en la parte dogmática de esta providencia, a partir de la reforma política del año 2003 se introdujo en el ordenamiento constitucional colombiano el sistema de cifra repartidora o modelo D’Hondt, que responde a un método matemático para convertir los votos en escaños. El segundo inciso del artículo 263 de la Carta acoge dicho método en los siguientes términos: “*la cifra repartidora resulta de dividir sucesivamente por uno, dos, tres o más, el número de votos por cada lista ordenando los resultados en forma decreciente hasta que se obtenga un número total de resultados igual al número de curules a proveer. El resultado menor se llamará cifra repartidora. Cada lista obtendrá tantas curules como veces esté contenida la cifra repartidora en el total de sus votos*”.

Por tanto, para establecer inicialmente el número de curules que el partido o movimiento político de las FARC-EP obtengan para las elecciones de los periodos 2018-2022 y 2022-2026, se debe primero aplicar la fórmula descrita en la que se tenga presente que el número de escaños a proveer es el de 100 entre el total de listas de candidatos, que no incluyen las dos curules adicionales destinadas para la circunscripción nacional especial por comunidades indígenas, de acuerdo con el

³⁷¹ Gaceta del Congreso 542 de 2017.

artículo 171³⁷² de la Constitución. Se entiende también que a partir de las 100 curules ordinarias se fija la cifra repartidora que sirve para la operación del voto preferente.

Luego de aplicado el método matemático de la cifra repartidora, el acto legislativo previó algunas reglas para las hipótesis posibles:

(i) Si la lista inscrita (propia o en coalición) por el partido o movimiento que surja de las FARC-EP no logra alcanzar 5 escaños, el Consejo Nacional Electoral o quien haga sus veces le asignará las faltantes para completar un mínimo de 5 curules. A manera de ejemplo, si del total de votos que obtenga la lista de las FARC-EP no se obtiene un número que alcance el de la cifra repartidora, incluso si la lista no supera el umbral, es decir, que no se alcance a obtener curul alguna, el CNE le asignará de todos modos 5 escaños. Ahora bien, si el número de votos es suficiente para alcanzar 3 veces la cifra repartidora, esto es, 3 curules, el CNE le asignará 2 curules más para alcanzar el mínimo de 5 que prevé la norma. En caso que la votación alcance para 5 curules, la autoridad electoral no le asignará escaños extra porque el mínimo de 5 ha sido logrado, es decir, la garantía se activa si el número de votos obtenidos por el partido o movimiento político que surja de las FARC-EP no le permite a la lista tener por lo menos 5 curules.

Debe precisarse que estos 5 escaños en el Senado serán adicionales a los 102 previstos en el artículo 171 constitucional, en otros términos, cuando el mencionado partido o movimiento obtenga un resultado que refleje un número inferior o igual a 5 curules, tal cámara legislativa estaría conformada como máximo por 108 Senadores³⁷³.

(ii) Luego de establecido el número de curules a asignar al partido o movimiento de las FARC-EP, siempre que la votación obtenida por esta no sea suficiente para superar los 5 escaños, debe determinarse el número de curules que serán asignadas a las demás listas de los partidos o movimientos políticos. Para ello se prevé que se repetirá el método matemático de la cifra repartidora pero esta vez excluyendo la participación de la lista de las FARC-EP, es decir, sobre las 100 curules ordinarias, lo que supone descontar los votos obtenidos por tal partido o movimiento. En otras palabras, la asignación de escaños para los otros partidos o movimientos políticos se hará de la manera tradicional (como antes de que las FARC-EP hicieran tránsito a la vida política legal).

Caso en el que el partido o movimiento que surja de las FARC-EP obtenga una votación equivalente a un número mayor a 5 curules

³⁷² “El Senado de la República estará integrado por cien miembros elegidos en circunscripción nacional. Habrá un número adicional de dos senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas. (...)”.

³⁷³ El proyecto de ley estatutaria “Estatuto de Oposición”- que se encuentra para sanción presidencial, establece una curul adicional para el segundo candidato en votos en la contienda para la elección del Presidente de la República tendrá derecho asistir al Senado, con lo cual sería un total de 108 Senadores. Ver inciso 5 del artículo 112 de la Constitución.

4.2.6. Si la lista inscrita por el partido o movimiento que surja de las FARC-EP logra alcanzar más de las 5 curules que la norma le garantiza, el número que las exceda también le serán asignadas, pero no como escaños adicionales, pues estos son hasta 5, sino que se descontarán de las 100 de la circunscripción ordinaria. Por ejemplo, si el partido o movimiento de las FARC-EP, luego de aplicarse el sistema de cifra repartidora logra alcanzar 8 curules, las 3 adicionales a las 5 que se le garantizan se descontarán de los 100 escaños de la circunscripción ordinaria nacional.

La adopción de esta fórmula no fue pacífica en los debates en el Congreso de la República. En el segundo debate en el Senado algunos congresistas presentaron proposiciones tendientes a que el número de curules que alcanzara el partido o movimiento que surja de las FARC-EP y que excediera las 5 mínimas que se le garantiza, fueran también adicionales a las 100 ordinarias, no obstante, tal proposición no fue avalada por el Gobierno nacional. En dicho debate el Ministro del Interior expuso:

“Plantea entonces esta proposición del Senador Name que preveamos que si las FARC supera el umbral y supera los votos necesarios para elegir 5 Senadores y obtuviera con esa votación 6 o 7 Senadores, entonces en ese caso no se elegirían los 100 Senadores, sino que aumentaría aún más el Senado de la República para no afectar las 100 curules que se distribuyen hoy. Yo quiero hacer tres reflexiones al respecto de este tema, la primera y la más importante desde el punto de vista constitucional e institucional, todos sabemos que en democracia lo más importante es tener unas reglas de juegos claras y previamente establecidas, son unas reglas ciertas para un resultado incierto y aquí no podemos dejar mi querido Senador Gerlén unas reglas inciertas, no podemos dejar en la Constitución Nacional abierta la integración del Senado de la República dejando a ver, dependiendo de las votaciones de un grupo, si el Senado es de 108, 109, 110, 111 no nos parece que sea conveniente, sería totalmente antitécnico por decir lo mínimo desde el punto de vista constitucional y francamente no lo considera el Gobierno conveniente.

Segundo, el Senado ya está creciendo a 108 miembros tampoco consideramos conveniente crecer aún más el Senado. Tercero, son reglas ciertas para resultados inciertos; nadie puede aquí vaticinar y no me atrevo desde este escenario el resultado del ejercicio electoral de las FARC, algunos dicen que nadie los va a apoyar, otros consideran que las FARC van a tener un gran resultado. (...). Por eso, en este caso el Gobierno la verdad no puede avalar esta propuesta y les pide comprensión a los autores de la misma, porque de verdad creemos que lo que corresponde en estos momentos es dejar claramente establecida cuál es la integración de una corporación pública, la más alta del poder legislativo en Colombia que se llama el Senado de la República y que esté claramente establecido como es su forma de elección es lo que por seriedad nos corresponde hacer”³⁷⁴.

³⁷⁴ Gaceta del Congreso 544 de 2017.

Una vez descontadas las curules que excedan las 5 mínimas obtenidas por el partido o movimiento que surja de las FARC-EP a las 100 de la circunscripción ordinaria, se realizará el método matemático de la cifra repartidora para establecer los escaños que corresponda a las listas de los otros partidos o movimientos políticos, pero ya no sobre los 100 escaños sino por los que queden luego de descontados los que fueron asignados a las FARC-EP por encima de las 5 curules mínimas. Siguiendo el ejemplo anterior al haber obtenido las FARC-EP 8 curules, 3 serán descontadas de las 100 ordinarias, por lo que el cálculo de la cifra repartidora se hará respecto de 97 curules (en este ejemplo el Senado quedaría conformado igualmente por 108 integrantes incluyendo los 2 Senadores de la circunscripción especial indígena). Para esto, al igual que en la fórmula prevista en el numeral segundo del artículo transitorio bajo examen, no se tendrá en cuenta la participación de la lista del partido o movimiento que surja de las FARC-EP, lo que supone la exclusión de los votos obtenidos por la misma.

4.2.7 En conclusión, la premisa menor que establece la reforma constitucional incorporada en el artículo transitorio 2º consiste en permitir al partido o movimiento político que surja de las FARC-EP competir para las elecciones del Senado en lista propia o en coalición para la circunscripción ordinaria en igualdad de condiciones y bajo las *reglas ordinarias*. Específicamente para las elecciones de los periodos 2018-2022 y 2022-2026 se prevén *reglas especiales*, tales como el otorgamiento de 5 curules adicionales a las 100 ordinarias, que serán asignadas al partido o movimiento que surja de las FARC-EP, independientemente de si tuvieron o no la votación requerida para alcanzarlas de acuerdo al sistema de cifra repartidora. Igualmente, se establece que si de la votación el partido o movimiento de las FARC-EP obtiene más de 5 curules, estas (las adicionales) se le asignarán y se descontarán de las 100 ordinarias y a partir del número que de allí resulte se realizará la operación de la cifra repartidora para establecer la asignación de curules para las listas de los otros partidos o movimientos políticos, sustrayendo para tal cálculo la lista de las FARC-EP, incluidos los votos obtenidos.

4.3. La síntesis

Pasa la Corte a desarrollar la síntesis abordando cada uno de los ejes temáticos identificados en la premisa menor y de cara al pilar establecido en la premisa mayor. En principio la Corte debe resolver, en el marco del juicio de sustitución, los siguientes interrogantes: (i) ¿reemplaza un eje estructural de la Constitución el permitir que el partido o movimiento político que surja de las FARC-EP a la vida política legal se presente a la contienda electoral (en lista propia o en coalición) al Senado de la República en igualdad de condiciones y bajo las reglas ordinarias? Asimismo, (ii) ¿el constituyente derivado sustituye un eje esencial de la Carta Política al establecer unas reglas especiales para las elecciones de los periodos 2018-2022 y 2022-2026, en las que se asignan 5 curules como mínimo para el Senado al partido o movimiento político que surja de las FARC-EP con independencia del resultado electoral y se fija un procedimiento para la asignación de curules a los demás partidos o movimientos políticos? Para dar respuesta a los anteriores interrogantes procede la Corte a desarrollar el juicio de sustitución.

Sobre las reglas ordinarias: lista propia o en coalición – contienda en igualdad de condiciones

4.3.1 Para la Sala el principio de *participación política* en condiciones de igualdad, como eje de la Constitución, de manera alguna se sustituye por el contenido normativo del primer inciso del artículo transitorio 2 que incorpora a la Carta el artículo 1° del Acto Legislativo 03 de 2017; por el contrario, lo desarrolla y robustece. En efecto, el primer inciso de la norma cuando permite la presentación para la circunscripción del Senado de una lista propia o en coalición del partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la vida política legal, supone la ampliación de la base democrática en el país y de una apertura al pluralismo político, donde se incluye un nuevo actor en el escenario democrático nacional, contribuyendo al fortalecimiento del principio.

Igualmente, al preverse que el partido o movimiento político que surja de las FARC-EP competirá en igualdad de condiciones de conformidad con las reglas ordinarias, constituye un desarrollo del principio de participación política como una de las manifestaciones de la Carta de 1991, fundado en el respeto, la democracia, la participación, la pluralidad y la igualdad como aspectos estructurales del Estado constitucional, que parte del imperativo de igualdad de oportunidades. Esto por cuanto el principio democrático exige que en la contienda electoral participen en condiciones de igualdad quienes han renunciado definitivamente a la violencia.

De este modo, quienes quieran expresar sus ideas de manera libre y espontánea, así como pertenecer al partido o movimiento político que represente su ideología y convicciones -incluyendo ahora al que surja de las FARC-EP-, competirán en igualdad de condiciones de conformidad con las reglas ordinarias por las curules que sean asignadas.

Ahora, en cuanto a la posibilidad de que el partido o movimiento político que surja de las FARC-EP pueda presentarse al Senado de la República en *lista propia* o *en coalición*, la Corte no advierte reemplazo alguno de la Carta, pues justamente esta es la regla que prevé el artículo 262 constitucional, facultando al legislador la regulación de dicho aspecto en los siguientes términos: “*la ley regulará la financiación preponderantemente estatal de las campañas, los mecanismos de democracia interna de los partidos, la inscripción de candidatos y listas propias o de coalición a cargos uninominales o a corporaciones públicas (...)*”. Situación distinta es que la modalidad de inscripción de listas en coalición para cargos a corporaciones públicas, como el Senado, no haya sido aún regulada existiendo un vacío legal. No obstante, este aspecto no corresponde a un asunto que deba ser objeto de pronunciamiento por esta Corporación en el control automático que ahora la ocupa.

En suma, para la Corte el primer inciso del artículo examinado no reemplaza el principio de participación en condiciones de igualdad como elemento axial de la Constitución de 1991, sino que lo afianza y extiende a un nuevo actor en el escenario político nacional. Esto sin perder de vista que en el contexto de la justicia

transicional en que se encuentra el país la adopción de medidas que viabilicen el tránsito de las FARC-EP a partido o movimiento político, con posibilidades de participar de la contienda electoral a la mencionada cámara legislativa, pretende afianzar la democracia y garantizar la desmovilización efectiva y estable, como mecanismo para asegurar la consecución de la paz.

Sobre las reglas especiales: asignación de curules adicionales dependiendo de si se obtiene un número menor, igual o superior a 5

4.3.2. Pasa la Sala a examinar lo dispuesto en el inciso segundo del artículo transitorio 2º, que establece unas reglas especiales y limitadas en el tiempo aplicables para las elecciones de los periodos 2018-2022 y 2022-2026 del Senado, sobre la identificación y asignación de curules al nuevo partido o movimiento político de conformidad con lo establecido en el artículo 263 superior y el procedimiento para asignar las curules a los otros partidos o movimientos políticos.

Caso en el que el partido o movimiento que surja de las FARC-EP obtenga una votación equivalente a un número igual o menor a 5 curules

4.3.3. En cuanto a los numerales 1 y 2 del inciso segundo del artículo examinado, la Corte tampoco encuentra que el principio de participación se encuentre sustituido. Si bien la asignación de curules adicionales al partido o movimiento político que surja de las FARC-EP cuando esta no obtenga una votación suficiente para obtener 5 escaños en el Senado, no se armoniza rigurosamente al criterio representativo del principio de soberanía popular³⁷⁵, lo cierto es que no repercute de manera alguna en los derechos políticos de los ciudadanos, en los términos del artículo 40 de la Constitución. Ciertamente, no se sustituyen la participación ciudadana ni los efectos de su expresión en los votos, al no variarse ni restringirse la posibilidad de elegir a sus representantes en el Congreso de la República mediante la decisión en las urnas y continuar pronunciándose sobre las determinaciones que los afecten.

Del mismo modo, la asignación de las 5 curules al partido o movimiento político que surja de las FARC-EP cuando esta no alcance la votación suficiente, no limita los derechos políticos y civiles de los otros partidos y movimientos, ya que estos continúan ejerciendo su derecho de participación al no suprimirse de manera alguna la posibilidad de optar en condiciones de igualdad por las 100 curules ordinarias del Senado (art. 171 superior). Al ser las 5 curules a asignar al partido o movimiento que surja de las FARC-EP, *adicionales a las 100*, permanece incólume el principio de proporcionalidad de la representación (art. 263 superior), al no variarse la aplicación de las reglas del umbral y la cifra repartidora, excluyéndose para dichos cálculos la lista del partido o movimiento que surja de las FARC-EP.

³⁷⁵ Sentencia C-759 de 2004: “(...) del principio de soberanía popular que impone tener como representantes del pueblo solamente a quienes han sido designados por la voluntad popular manifestada en elecciones verdaderamente libres”.

La Corte no pierde de vista que la medida es adoptada en un contexto de transición y tiene una limitación en el tiempo. Por tanto, aun cuando es evidente el trato diferenciado que la norma da al partido o movimiento político que surja de las FARC-EP, al concederle 5 curules adicionales en el Senado, con independencia de los resultados que este obtenga en las urnas, esto obedece a un reconocimiento que se otorga producto de la desmovilización fundamentada en un acuerdo de paz, así como a la desigualdad de condiciones en la que se encuentra dicha organización de cara al panorama político actual.

En efecto, el solo permitir de manera formal la participación política de las FARC-EP, sin que se prevean medidas de robustecimiento a favor (pactadas en el Acuerdo Final), haría inocua la posibilidad de alcanzar una paz estable y duradera, pues evidentemente, en los primeros años del curso de su transición a la civilidad y a la vida política, sin una estructura consolidada, las posibilidades de alcanzar representación en el Senado serían ínfimas. Por tanto, lo que la norma permite es abrir a dicha organización la posibilidad real de participar en política, acrecentando el Congreso al agregar más senadores en ejercicio de sus funciones³⁷⁶.

Así, en la disposición se establece la asignación de curules y se abren espacios de participación democrática a quienes integren el partido o movimiento que se conforme en el tránsito de las FARC-EP a la vida política, y se otorgan escaños que serán siempre adicionales al número de miembros que componen el Senado de la República, garantizándose el derecho de participación política.

La Sala hace nuevamente alusión al artículo transitorio 12 de la Carta, en donde ante un hecho excepcional y vinculado a una realidad histórica concreta se contempló una situación similar a la ahora estudiada, que permitió flexibilizar el tránsito a la vida civil y democrática de grupos insurgentes abiertos a procesos de paz. En la medida que el constituyente primario ya había previsto la figura de asignación de curules en el artículo transitorio 12, resulta lógico que ahora el constituyente derivado acoja la misma figura pero con matices más garantistas en términos democráticos.

En esta oportunidad la figura diseñada no es tan excepcional en la conformación del Senado que la prevista en ese entonces, en la medida que el número de curules mínimas para el nuevo partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal lo determina directamente el constituyente derivado y no el Gobierno nacional. En el mismo sentido, se recalca que las 5 curules son adicionales a las 102 que tiene el Senado, así como que las personas que integren el partido o movimiento de las FARC-EP y que aspiren a ocupar las curules, deben someterse de todos modos al escrutinio público de los electores bajo las mismas reglas.

³⁷⁶ El principio democrático constituye uno de los fundamentos estructurales del Estado colombiano, pues no sólo irradia todo el ordenamiento jurídico sino que legitima el poder de las autoridades públicas (preámbulo, arts. 1, 2, 3 y 40 superiores). Por ello, no se puede desconocer la importancia indiscutible que tiene la constitucionalización de los mecanismos democráticos, por lo que *“a la luz de la Constitución la interpretación que ha de primar será siempre la que realice más cabalmente el principio democrático, ya sea exigiendo el respeto a un mínimo de democracia o bien extendiendo su imperio a un nuevo ámbito”* (Sentencia C-089 de 1994).

Es de destacar que la composición o estructura del Senado no se ve impactada significativamente, pues las 5 curules son adicionales y transitorias a las establecidas en el artículo 171 de la Constitución, sin que pueda asegurarse que el incremento es desproporcionado o que desestructure el funcionamiento de dicha cámara legislativa e, incluso, que suponga una incidencia determinante en las decisiones del Congreso de la República.

Comparte la Corte lo aseverado por algunos intervinientes que consideran que el número de curules elegido no supone una desproporción en la representación que llevara a la *sustitución de algún eje definitorio de la Constitución*, por cuanto los escaños asignados al partido o movimiento político que surja de las FARC-EP, responden al promedio de parlamentarios de un partido minoritario. En la actualidad los partidos con presencia mayoritaria en el Senado tienen un número ampliamente superior a 5 curules, así: el partido de la U tiene 21, el Centro Democrático tiene 19, el Partido Conservador posee 19, el Partido Liberal cuenta con 17, Cambio Radical tiene 9. Por su parte, tanto el Polo Democrático Alternativo, el Partido Verde y Opción Ciudadana cuentan con 5 curules.

Para la Corte la búsqueda de la paz supone la implementación de ciertos mecanismos de carácter especial y extraordinario, en orden a afianzar el Estado social de derecho, así como el régimen democrático, lo cual *no implica alteración permanente o grave del orden estatal*. Por el contrario, la democracia representativa se verá enriquecida, ya que con la aparición de un nuevo actor en el escenario político se generará la incursión de la diversidad y constituyendo un ejemplo de reconciliación, donde se preferirá el dialogo y el debate en lugar de la violencia.

Finalmente, la Sala debe recordar que estas medidas especiales de apertura democrática al partido o movimiento político que surja de las FARC-EP tienen vocación temporal, extendiéndose únicamente hasta por dos periodos legislativos, durante los cuales se asegura acceso a la participación política a dicho partido o movimiento, y una vez finalizado dicho lapso las medidas afirmativas pierden rigor debiendo someterse a las reglas generales.

Esto se confirma con lo precisado en la ponencia para segundo debate en el Senado de la República, donde el Senador Manuel Mesías Enríquez Rosero señaló: “(...) *este es un régimen transitorio que va hasta el 19 de julio de 2026, porque a partir del 20 de julio de 2026 ese nuevo Partido quedará sometido a las mismas reglas, competirá en las mismas condiciones de lo que lo hacen actualmente los otros partidos. Son por dos períodos por el siguiente y el 2022*”³⁷⁷. Así, en el año 2026 cuando termina este régimen de transición, el Senado seguirá conformado por 103 miembros, 100 elegidos por esta metodología, por estas reglas de juego, los dos de la circunscripción indígena, y el Senador de la oposición.

³⁷⁷ Gaceta del Congreso 542 de 2017.

En suma, las reglas contenidas en los numerales 1 y 2 del segundo inciso del artículo transitorio 2º, aun cuando contengan medidas favorables al partido o movimiento que surja de las FARC-EP, responden a un contexto de transición hacia la paz y *no sustituyen el marco democrático participativo*, como elemento fundacional de la Carta. Es decir, no se abandonan los elementos normativos a partir de los cuales se establecen quiénes y en qué condiciones cuentan con la posibilidad de hacer parte de la actividad política, así como de acceder a la conformación del Senado de la República.

Caso en el que el partido o movimiento que surja de las FARC-EP obtenga una votación equivalente a un número mayor a 5 curules

4.3.4. Respecto al numeral 3 del inciso segundo del artículo en estudio, la Corte encuentra que el supuesto regulado consistente en que el número de curules superior a las 5 que se otorgan al partido o movimiento político que surja de las FARC-EP sean *asignadas y descontadas de las 100 curules de la circunscripción ordinaria del Senado*, si bien restringe el principio de participación en condiciones de igualdad respecto a los demás partidos o movimientos políticos que aspiran al Senado de la República, no llega hasta sustituir dicho elemento fundacional de la Constitución.

Se restringe el principio de participación en condiciones de igualdad, al limitar los derechos políticos y civiles de los demás partidos o movimientos, en la medida que al descontar de las 100 curules ordinarias del Senado aquellas que en adición a las 5 que se asignan al partido o movimiento que surja de las FARC-EP, los demás que se presentan a la contienda electoral no podrán aspirar a la totalidad de las curules establecidas en el artículo 171 superior, sino solo a las que resulten de sustraer los escaños obtenidos en adición de los 5 otorgados al partido o movimiento de las FARC-EP. En estas condiciones la aplicación de la fórmula matemática para obtener la cifra repartidora que definirá los escaños a asignar a los demás partidos o movimientos políticos que deben someterse a la regulación ordinaria, no parte de un número de curules a proveer igual a 100 sino de menos, lo cual en principio reduce las opciones de llegar a esta cámara legislativa.

En el supuesto analizado en el punto anterior, el número de 100 curules ordinarias del Senado no se observan comprometidas, sin embargo, en la presente hipótesis este número se ve reducido por el descuento de que es objeto por las curules que el partido o movimiento de las FARC-EP obtengan en adición a las 5 que se le conceden. Así, aun cuando los demás partidos o movimientos puedan competir entre sí en condiciones de igualdad y bajo las reglas ordinarias del umbral y la cifra repartidora, *“sin tener en cuenta la participación de la mencionada lista”*, en todo caso el número de curules a las cuales puedan aspirar se reduce dependiendo de las que se descuenten y se asignen al partido o movimiento de las FARC-EP, restringiendo el principio de proporcionalidad de la representación (art. 263 superior) como derivación del pilar de participación política en igualdad de condiciones.

Lo anterior también supone una limitación a los derechos políticos de los ciudadanos en los términos del artículo 40 superior, que si bien no sustituye su garantía de participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, al poder seguir aspirando a conformar el Senado de la República o elegir a sus representantes en dicha cámara legislativa, si restringe los efectos de su expresión en los votos al reducirse el número de curules a las cuales se puede optar. Pese a lo anterior, la restricción identificada por la Corte al principio de participación en condiciones de igualdad, *no implica un reemplazo o sustitución del eje definitorio de la Constitución* -participación en política en condiciones de igualdad-, que suponga definitivamente la parcial o total transformación de la organización política de Colombia, en clave a las reglas de conformación del Senado de la República.

Una vez más la regla examinada debe leerse de cara al contexto de transición y temporalidad en el cual se enmarca, tendiente a la consecución de la paz en condiciones de estabilidad y durabilidad. La búsqueda de la paz conlleva la adaptación de medidas excepcionales para favorecer el tránsito de la confrontación armada al debate en escenarios democráticos, que no suponen siempre la sustitución permanente o grave del orden estatal. Por último, la Corte insiste en que esta regla especial es transitoria, perdiendo vigencia el 20 de julio de 2026 y cobrando rigor las reglas ordinarias de conformación del Senado de la República, a las cuales debe someterse el partido o movimiento político que surja de las FARC-EP.

4.3.5 En conclusión, el acto legislativo objeto de revisión cuya finalidad principal es la de ofrecer garantías de reincorporación a la vida política del partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la vida política legal, precedida de un proceso de desarme, desmovilización y reinserción, contribuye eficazmente a la estabilización y consolidación de la paz y otorga la posibilidad real a excombatientes del grupo armado a ser elegidos y representar una parte del pueblo colombiano en el Congreso de la República.

El análisis del contenido de la norma objeto de estudio, lleva a este Tribunal a señalar que *no se sustituye la Constitución*, dado que: *i)* la disposición tiene por finalidad facilitar el tránsito de la confrontación armada a la actividad política, con el fin de permitirles su inserción en la sociedad civil y abrirles un espacio institucional para plantear sus propuestas políticas; *ii)* resulta acorde con el principio de soberanía popular, ello en armonía a que se tome la participación en política de excombatientes como una precondition para lograr la efectiva transición hacia la paz; y *iii)* las reglas tendientes a facilitar al acceso en el Senado de la República tienen una justificación desde los valores constitucionales de participación democrática y pluralismo que permean a la Carta Política de 1991.

Si bien la regla contenida en el numeral 3 del inciso segundo restringe el principio de participación política en condiciones de igualdad frente a los otros partidos o movimientos, así como limita los derechos políticos de los ciudadanos ante la reducción del número de 100 curules a proveer, esta medida *no llega al punto de sustituir tal elemento definitorio de la Constitución*, sino que responde a la

implementación de mecanismos extraordinarios y temporales para la búsqueda de la paz, sin implicar una alteración grave y permanente del orden estatal.

f) Elecciones Cámara

1. Norma revisada. El artículo transitorio 3 del artículo 1, reza:

“La Cámara de Representantes estará integrada durante los períodos 2018-2022 y 2022-2026, hasta por cinco (5) Representantes adicionales a los que se determinan en el artículo 176 de la Constitución Política, elegidos de conformidad con las siguientes reglas especiales:

1. El partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC - EP a la vida política legal con personería jurídica, podrá inscribir para las elecciones de 2018 y 2022 al igual que los otros partidos o movimientos políticos con personería jurídica, listas únicas de candidatos propios o en coalición para las circunscripciones territoriales en que se elige la Cámara de Representantes.

2. Estas listas competirán en igualdad de condiciones de conformidad con las reglas ordinarias por la totalidad de las curules que se eligen en dichas circunscripciones.

3. Finalizada la asignación de las curules en cada circunscripción territorial, el Consejo Nacional Electoral o quien haga sus veces asignará al partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC - EP a la vida política legal las que le hicieren falta para completar un mínimo de 5 miembros electos. Para este efecto, el Consejo Nacional Electoral o quien haga sus veces ordenará en orden descendente las 5 listas inscritas para la Cámara de Representantes por dicho partido o movimiento político, en listas propias o en coalición, que hubieren alcanzado las mayores votaciones y le asignará una curul a las listas que no la hubieren obtenido de conformidad con las reglas ordinarias de asignación de tales curules”.

Para el estudio de esta disposición se continuará con la misma metodología efectuada en el análisis de los artículos anteriores, posteriormente se abordará el examen constitucional que incluye el juicio de sustitución. Las siguientes intervenciones refieren puntualmente a la forma en que el partido o movimiento político que surja de las FARC-EP a la vida política legal podrá presentarse a las circunscripciones territoriales en que se elige la Cámara de Representantes y las reglas especiales para ello. Ahora bien, teniendo en cuenta que las distintas entidades y organizaciones hicieron alusión indistintamente a los artículos 2° y 3°, solamente se hará referencia a los aspectos puntuales que atañen al análisis de esta norma, toda vez que las generalidades fueron consignadas en el acápite anterior de esta providencia.

2. Audiencia pública. En el tercer eje temático sobre la inscripción de listas únicas de candidatos propios del partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal o en coalición y la asignación de curules

en Senado y Cámara³⁷⁸, se formuló el siguiente interrogante: *¿Cuáles son las implicaciones de que el Consejo Nacional Electoral asigne hasta 5 curules ordinarias en el Senado y en la Cámara, a los candidatos de la lista propia o en coalición presentada por el partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, respecto de los demás partidos políticos y, particularmente, los minoritarios?* Las respuestas que se obtuvieron fueron las siguientes:

2.1. Misión de Observación Electoral MOE. Expuso que no se evidencian graves implicaciones para los partidos minoritarios en razón a que el movimiento que surja de la reincorporación de las FARC-EP a la vida civil participará en igualdad de condiciones en la disputa electoral, *“lo cual no contradice el espíritu de la Constitución (que es fortalecer la participación de las entidades territoriales en el Congreso) sino que lo confirman”*. Añadió que las curules que hagan falta para completar las cinco asignadas serán adicionales a las ordinarias de la Cámara por lo que concluyó que *“no se modifica ni el número de curules a asignar ni el método actual de composición del Congreso: los partidos minoritarios competirán bajo las mismas reglas”*.

2.2. Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga. Esta intervención fue recogida en el análisis del artículo anterior en la que expuso que el tratamiento privilegiado que se otorga al partido o movimiento político que surja de las FARC-EP está otorgando un privilegio que implica un trato desigual no solo ante los demás partidos políticos que participan en la competencia electoral con sujeción a las reglas ordinarias sino frente al conjunto de los ciudadanos.

2.3. Procuraduría General de la Nación. Destacó que el otorgamiento de curules es respetuoso del marco constitucional, toda vez que: (i) la *“entrega de curules automáticas a los grupos armados que hagan tránsito a la vida política, no es una figura extraña o novedosa en el ordenamiento constitucional”* (aludiendo al artículo transitorio 12 de la Carta); (ii) las curules asignadas en nada afecta la posibilidad ordinaria de los demás partidos políticos de concurrir al certamen electoral y obtener escaños; (iii) esta concesión no implica una desproporción en la representación, ya que los escaños asignados obedecen al promedio de parlamentarios de un partido minoritario; y (iv) las reglas de participación política pueden ser ponderables para responder a fines constitucionalmente importantes.

2.4. Alto Comisionado para la Paz. Señaló que el número de escaños únicamente crecerá en el caso de que el nuevo partido no obtenga curules por la vía ordinaria, esto es, que *“si por la vía ordinaria las lista presentadas logran que se asigne por ejemplo 3 curules, las 2 adicionales para completar las cinco serán agregadas a las actualmente existentes en dicha corporación”*.

2.5. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Planteó que a diferencia de lo dispuesto para el Senado de la República, *“el número total de curules de la Cámara de Representantes aumentará solamente en tantas curules sean*

³⁷⁸ Auto de 19 de julio de 2017, convocatorio de audiencia pública.

necesarias para garantizar 5 curules al nuevo partido, si este no logra acceder a ellas según las reglas generales". Añadió que los costos de la creación de una nueva curul en el Congreso son de \$1.517 millones anuales, por lo que en caso de que el nuevo partido no obtenga la votación necesaria para asegurar las 5 referidas en desarrollo de las reglas ordinarias, el gasto adicional con cargo al PGN sería de máximo \$7.581 millones anuales.

2.6. Voces de Paz. Esta intervención fue recogida en el análisis del artículo anterior donde se expuso que la norma contempla medidas de acción afirmativa, en tanto que pretende consolidar la terminación de la guerra a través de la reincorporación política de los excombatientes, sin perjuicio de los derechos adquiridos y ejercidos por los partidos políticos minoritarios y la ciudadanía en general.

2.7. Ministerio del Interior. Manifestó que se adoptaron acciones para afectar en la menor medida posible a las demás organizaciones políticas, por lo que al partido o movimiento político que surja de las FARC-EP le serán aplicables todas las demás normas ordinarias que al resto de partidos y movimientos políticos.

2.8. Oscar José Dueñas Ruíz. El expresidente de la Unión Patriótica expuso que una de las consecuencias del reconocimiento de la personería jurídica al nuevo partido de las FARC es el acceso a los cuerpos colegiados, para ello refirió a *"lo que aconteció en la UP, porque dicha organización hizo listas únicas o en colaciones"*. Agregó que en Colombia se ha admitido en varias oportunidades la asignación de curules de manera diferente a la ordinaria.

2.9. Frédéric Massé. Consideró que la cifra de cinco Representantes es más que simbólica. Adujo que no es exagerada porque son apenas 5% del Senado y menos del 3% de la Cámara de Representantes situación que además les permitirá participar e influir de cierta manera en los debates y las decisiones del Congreso.

3. Intervenciones ordinarias

3.1. Presidencia de la República. Encontró que no se configura sustitución alguna de la Constitución por cuanto no se reemplazan los ejes definitorios *"marco democrático participativo"* y *"soberanía popular"*, por el contrario, considera que se materializa la concreción de los mismos. Adujo que la medida significa el acceso directo del nuevo partido o movimiento político a los espacios de debate y decisión en la arena política, lo que garantiza la ampliación del libre mercado de las ideas elemental para un Estado que se reconoce en el pluralismo y en la democracia participativa.

3.2. Registraduría Nacional del Estado Civil. Para esta entidad entre el artículo transitorio segundo y el artículo transitorio tercero no existe criterio uniforme frente a la participación de las listas del partido que surja de las FARC-EP al tránsito a la vida política, *"puesto que en el Senado de la República se dispone que dicha partición no será tenida en cuenta para la aplicación del umbral y la cifra repartidora (art. 263 superior) y en relación con la Cámara de Representantes no*

existe consideración alguna respecto al tema, por lo que no se puede inferir la exclusión de la votación por esta organización política, por lo que se afectaría la aplicación de la fórmula electoral en la Cámara por contraposición al Senado, sin que haya un criterio diferenciador que lo justifique”.

3.3. Defensoría del Pueblo. Indicó que el establecimiento de reglas especiales ante la asignación de curules ordinarias constituye una medida necesaria y legítima para facilitar la reincorporación a la vida civil de esta agrupación y su consecuente garantía a la participación en política. Resaltó que la aplicación de estas reglas especiales es transitoria y, además, no resulta desproporcionada teniendo en cuenta el número de curules previstas en la Constitución. Además afirmó que el Congreso de la República, como órgano de representación popular, constituye el escenario propicio para la deliberación democrática, siendo indispensable que se permita la inclusión de nuevos actores políticos.

3.4. Procuraduría General de la Nación. El Ministerio Público no halló razones para aseverar que alguna de las reglas instrumentales prevista en el artículo transitorio 3 sustituya la Constitución, pues se trata de disposiciones operativas para hacer efectiva la participación política. Además estimó que este tipo de disposiciones constituyen un desarrollo de la participación política como una de las manifestaciones más importantes de nuestro modelo constitucional.

4. El test de sustitución

4.1. Premisa mayor

Dado que para el juicio de sustitución de este artículo la premisa mayor resulta ser la misma a la planteada en el análisis realizado anteriormente al artículo 2 transitorio y en sí de las demás disposiciones como eje transversal del Acto Legislativo 03 de 2017, la Sala remite al punto de esta decisión donde se expuso el eje de la *participación política* en condiciones de igualdad en el marco de la justicia transicional.

4.2. Premisa menor

Del contexto de la norma sometida a análisis se desprenden tres componentes que la integran, a saber: (i) la creación de hasta cinco Representantes adicionales a los establecidos en el artículo 176 constitucional para los periodos 2018-2022 y 2022-2026 (inciso 1); (ii) la posibilidad de inscribir listas únicas de candidatos propios o en coalición para las circunscripciones territoriales para la Cámara de Representantes (núm. 1), compitiendo en condiciones de igualdad por la totalidad de las curules bajo las reglas ordinarias (núm. 2); y (iii) la asignación especial de curules necesarias al nuevo partido o movimiento político para completar como mínimo cinco Representantes (núm. 3).

La creación de hasta cinco Representantes adicionales a los establecidos en el artículo 176 superior para los periodos 2018-2022 y 2022-2026 (inciso 1)

4.2.1. Es importante hacer alusión a lo consagrado en el artículo 176 superior, el cual refiere que la Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales y circunscripciones especiales. Así, cada departamento y el Distrito capital de Bogotá conformará una circunscripción territorial, con dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada 365.000 habitantes o fracción mayor de 182.500 que tengan en exceso sobre los primeros 365.000. La circunscripción territorial conformada por el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, elegirá adicionalmente un (1) Representante por la comunidad raizal de dicho departamento, de acuerdo con la ley. Finalmente aclara que para la elección de Representantes a la Cámara cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá conformarán una circunscripción territorial.

Por su parte, en materia de inscripción para las respectivas contiendas electorales en lo que a la Cámara de Representantes se refiere, el Decreto 547 de 1989 (art. 90) establece que las listas de candidatos para el Senado de la República, Cámara de Representantes, Asambleas Departamentales y Consejos Intendenciales se inscribirán ante los correspondientes Delegados del Registrador Nacional del Estado Civil. Además el Reglamento del Consejo Nacional Electoral³⁷⁹ (art. 7) establece que *“los Delegados del Registrador Nacional del Estado Civil, los Registradores Distritales, Especiales, Municipales o Auxiliares ante quienes se realice la inscripción, verificarán el cumplimiento de los requisitos exigidos en el artículo tercero de este Reglamento, y en el caso de encontrar que no se cumplen, se rechazará in limine”*.

Entonces, como se dijo en el análisis del artículo 2º transitorio y en orden a la exposición de motivos³⁸⁰, el contenido del Acto Legislativo 03 de 2017 busca responder a lo pactado en el Acuerdo Final donde se convino que una vez finalizado el proceso de dejación de armas por las FARC-EP y constituido el partido político, sería el Congreso como máximo órgano de representación popular el que serviría de escenario para la promoción de la plataforma ideológica. Es así como se planteó que podrían inscribir listas únicas de candidatos propios o en coalición con otros partidos y/o movimientos políticos con personería jurídica para la circunscripción ordinaria del Senado de la República y para cada una de las circunscripciones territoriales ordinarias en que se elige la Cámara de Representantes, las que entrarían a competir en igualdad de condiciones de conformidad con las reglas ordinarias respecto de la totalidad de las curules que se eligen en cada circunscripción. Específicamente en la Cámara de Representantes se garantiza un mínimo de 5 curules, incluidas las obtenidas de conformidad con las reglas ordinarias. Para este efecto, se asignará una curul a cada una de las 5 listas que obtengan las mayores votaciones y que no hubieren obtenido curul³⁸¹.

En este punto es importante destacar lo señalado por el Representante ponente Élburt Díaz Lozano, consignado en el Acta de Plenaria 201 del 01 de marzo de 2017³⁸², donde se consignó:

³⁷⁹ Por medio del cual se regula el artículo 12 del Acto Legislativo 01 de 2003.

³⁸⁰ Gaceta del Congreso 37 de 2017, p. 5.

³⁸¹ Acuerdo Final, punto 3.2.1.2. Representación Política, p. 71.

³⁸² Gaceta del Congreso 193 de 2017.

“Así mismo y para finalizar, señor Presidente y honorables representantes, la representación en la Cámara de Representantes estará conformada hasta por 5 miembros adicionales, óigase bien, como dice ahí hasta por 5 miembros adicionales, pero conforme a las siguientes reglas; deberán inscribir listas propias o en coalición, pero ojo, es importante decir que para las elecciones de Cámara de Representantes como es circunscripción territorial, pues por supuesto también en Cámara de Representantes se presenta la circunscripción especial y también se presenta la circunscripción internacional de acuerdo al artículo 176 de nuestra Constitución Política, hay en la Cámara, hay 3 circunscripciones, pero ellos, este nuevo partido o movimiento político solo podrá participar en la circunscripción territorial, no lo podrá hacer en la especial, ni tampoco en la internacional”.

En la misma línea, el Ministro del Interior Juan Fernando Cristo Bustos³⁸³ explicó al Congreso:

“En el caso de la Cámara de Representantes, las FARC tomarán la decisión. El Partido que surja de allí de presentar sus listas a la Cámara en los departamentos que ellos consideren que pueden tener apoyo político o base social, etc., compiten en igualdad de condiciones con las listas de todos los Partidos en las Cámaras, pero se les asegura un piso mínimo de cinco curules y allí podemos imaginarnos mil escenarios: que no obtuvieron ninguna curul en la Cámara en ninguna circunscripción del país, no tuvieron los votos en una competencia en igualdad de condiciones con los Partidos, entonces lo que se hace son, ¿esas cinco curules adicionales de dónde salen? De las cinco circunscripciones regionales en donde hayan obtenido la mayor votación proporcionalmente al censo electoral. Eso es así de sencillo; esto nos va a permitir que participen las FARC en las elecciones, que hagamos el reconocimiento del Partido Político de las FARC una vez se dejen las armas, que se garanticen unas condiciones mínimas para esa participación y que podamos abrir la Democracia colombiana como es el propósito del Acuerdo de Paz”.

Por último, en el debate en el Senado de la República el ponente del proyecto de acto legislativo Manuel Enríquez Rosero³⁸⁴, refirió:

“Para obtener las curules en igualdad de condiciones, entonces estas estarán dentro de las 166 curules que tiene la Cámara de Representantes, pero, si no obtiene las 5 curules porque es hasta 5 curules, pero si no obtienen esas 5 curules entonces por decir algo, sacan 3, tienen derecho a las 3 curules, entonces dentro de las listas inscritas, el Consejo Nacional Electoral o la autoridad que corresponda asignará las 2 curules restantes”.

³⁸³ Acta 04 de 2017 (Gaceta del Congreso 128 de 2017).

³⁸⁴ Acta 05 de abril de 2017 (Gaceta del Congreso 309 de 2017).

Entonces, la reforma efectivamente contempla una adición de curules a la Cámara de Representantes durante los períodos 2018-2022 y 2022-2026, hasta por cinco (5) Representantes adicionales a los que se determinan en el artículo 176 de la Constitución Política, siempre que de las listas inscritas por el partido político que surja del tránsito de las FARC-EP a la vida política legal no se alcance como mínimo esa base.

La posibilidad de inscribir listas únicas de candidatos propios o en coalición para las circunscripciones territoriales para la Cámara de Representantes (núm. 1), compitiendo en condiciones de igualdad por la totalidad de las curules bajo las reglas ordinarias (núm. 2).

4.2.2. Como se explicó en el análisis del artículo anterior las reglas ordinarias para competir en igualdad de condiciones se entiende que refieren a los artículos 262³⁸⁵ y 263³⁸⁶ de la Constitución, que aplican para la generalidad de partidos o movimientos políticos que decidan participar en los procesos de elección popular, en conjunción con la regulación estatutaria y ordinaria pertinente sobre la materia.

Para establecer el alcance del artículo bajo examen resulta útil traer a colación las precisiones realizadas en el debate adelantado en el Congreso de la República, con la intervención de Nicolás Farfán Namén, Director de Gestión Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil, consignada en el acta 04 de 2017³⁸⁷, el que destacó:

“Respecto a los numerales uno de los artículos transitorios número 2, tanto de Senado y Cámara nosotros tenemos una observación frente al tema de las coaliciones, en un escenario hipotético si un grupo armado ilegal en una transición quiere reincorporarse a la vida civil, pues se plantean reglas especiales para esa reincorporación como lo son las curules adicionales, pero teóricamente no se entiende como partidos o movimientos políticos que no están en esa transición puedan acceder a los beneficios que traen las curules adicionales y esto se desarrollaría a través de las coaliciones, pensar, repito, desde el punto de vista académico sin mirar nada relacionado con el espectro ideológico político de la composición del sistema de partidos en Colombia pues estaría otorgando las reglas propuestas, representación a través de la coalición a un grupo político que no hace parte del Acuerdo de Paz.

³⁸⁵ Entre las reglas de que trata el artículo 262 superior se encuentran: (i) la exigencia de selección interna de candidatos a través de los mecanismos democráticos que establezcan la ley y los propios estatutos; (ii) la observancia de los principios de paridad, alternancia y universalidad en la conformación de las listas; (iii) la posibilidad de optar por el mecanismo de voto preferente y sus implicaciones en la forma de contabilizar los votos para aplicar las normas sobre umbral y cifra repartidora; (iv) la sujeción a lo dispuesto en la ley respecto a la financiación de las campañas, los mecanismos de democracia interna de los partidos, la inscripción de candidatos y listas propias o de coalición, la administración de recursos y la protección de los derechos de los aspirantes.

³⁸⁶ Esta disposición hace alusión al sistema utilizado para la equitativa representación de los partidos y movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, las curules de las corporaciones públicas, la cual se hace a través del sistema de cifra repartidora entre las listas de candidatos que superen un mínimo de votos que no podrá ser inferior al tres por ciento (3%) de los votos válidos para Senado de la República o al cincuenta por ciento (50%) del cociente electoral en el caso de las demás corporaciones, conforme lo establezcan la Constitución y la ley.

³⁸⁷ Gaceta del Congreso 128 de 2017.

En tercer lugar, hay que tener en cuenta que también en virtud del Acto Legislativo 02 de 2015, las coaliciones de partidos y movimientos políticos para corporaciones públicas ya tienen aparición en el ordenamiento jurídico colombiano y están contemplados en el inciso final del artículo 162 de la Constitución Política modificado por el artículo 20 del Acto Legislativo 02 de 2015, la que establece que si en una circunscripción electoral los partidos que se quieren coaligar, han tenido una votación igual o superior al 15% de los votos válidos en la elección inmediatamente anterior, podrán presentar listas en coalición. El mismo inciso establece que la ley reglamentará la forma en que se inscriben esas coaliciones, esa ley no existe, existe en la actualidad el Proyecto de ley número 30 de 2006, presentado por la Senadora Claudia López en Senado. Entonces si aquí se va a permitir el tema de la coalición sería bueno que en el Proyecto que reglamente el inciso final del artículo 162 de la Constitución Política también se reglamentara cómo sería la presentación de listas de coalición del grupo político que da origen a las FARC y los otros movimientos y partidos políticos.”

En este escenario es viable colegir que si bien la figura de la coalición política se encuentra desarrollada legalmente y es permitido su uso a nivel de los distintos partidos políticos dicho escenario merece una especial atención por el legislador dadas las particularidades que envuelve la asignación de base de curules al grupo político que se formará dentro del tránsito de las FARC-EP a la vida política.

Ahora, de cara a la contienda electoral en condiciones de igualdad se destaca la intervención del Representante Élbort Díaz Lozano, consignada en el acta 04 de 2017 (Gaceta del Congreso 128), quien como ponente expuso:

“Otra regla que hay que tener en cuenta, la lista compite en igualdad de condiciones con reglas ordinarias. La lista compite, óigase bien, la lista compite en igualdad de condiciones con reglas ordinarias; es decir, el partido político que se forme de las FARC tendrá que participar con las mismas reglas que hoy por hoy participan los demás partidos políticos. Y la última regla es el Consejo Nacional Electoral asignará al nuevo Partido las que le hicieran falta, las curules que le hicieran falta para completar el mínimo de cinco miembros. Para entender entonces este artículo o la conformación del nuevo Senado hay que tener en cuenta estas tres reglas básicas: lo primero es que podrán inscribir listas o en coalición; lo segundo, que también podrán participar con las mismas condiciones o reglas ordinarias que hoy tienen los actuales partidos políticos y que el Consejo Nacional Electoral al nuevo partido que se forme completará las curules como cinco mínimo.

Muy bien. Pasemos al tema de la Cámara de Representantes. Representación en la Cámara de Representantes. En la Cámara de Representantes todos sabemos que el artículo 176 de la Constitución Nacional dice que se elegirán por circunscripción territorial, circunscripción especial y por circunscripción internacional. En la Cámara de Representantes ellos, el nuevo Grupo o Partido Político, podrán participar en la circunscripción territorial. Importante decir eso; igualmente, aquí en la Cámara de Representantes también hay unas reglas

especiales, ¿cuáles son? Inscripción también por listas o por coalición. Competirán también en igualdad de condiciones conforme a las normas ordinarias en la circunscripción territorial; el Consejo Nacional Electoral completaría hasta un mínimo de cinco miembros también para la Cámara de Representantes, en orden ascendente se colocarán las listas por parte del Consejo Nacional Electoral con mayor votación si fuere el caso que se necesiten completar las cinco curules en la Cámara de Representantes”.

De lo expuesto se extrae que los miembros del partido político o movimiento político que resulte de las FARC-EP si bien cuentan con unas garantías reforzadas que facilitan y se constituyen en la materialización de la transición de actores armados a actores políticos legales, sin embargo, harán parte de una contienda política en un plano de igualdad con los demás partidos y movimientos políticos, en procura que su designación y acceso a las curules respectivas se dé en el ejercicio de un proceso democrático.

La asignación especial de curules necesarias al nuevo partido o movimiento político para completar como mínimo cinco Representantes (núm. 3).

4.2.3. El artículo 263 de la Constitución para efectos de garantizar la equitativa representación de los partidos y movimientos políticos en la distribución de curules de las corporaciones públicas, expone la aplicación del sistema de cifra repartidora del cincuenta por ciento (50%) del cuociente electoral; y la distribución de curules entre todas las listas inscritas cuando ninguna haya superado el umbral que se hará de acuerdo con la regla de asignación que corresponda.

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

A efectos de entender las reglas que serán aplicadas al partido que surja del tránsito de las FARC-EP a la vida política es necesario acudir a los antecedentes legislativos. Así, el Representante Élburt Díaz Lozano en su intervención consignada en el Acta 04 de 15 de febrero de 2017³⁸⁸ señaló:

“Voy a colocar un ejemplo: tenemos cinco departamentos Nariño, Arauca, Cauca, Antioquia y Cesar, es un ejemplo; de estos cinco departamentos, resulta que Nariño y Arauca sacaron cada uno un Representante a la Cámara. En su orden, el que más sacó votos fue Cauca, fue Antioquia y fue Cesar, es un ejemplo. El Consejo Nacional Electoral entonces entregaría esas tres curules a esos tres departamentos que han sacado mayor número de votos en la elección de Cámara de Representantes en circunscripción territorial. Quiero que quede claro ese tema. Esa es otra cosa especial. Es bueno aclarar, reitero, que en la

³⁸⁸ *Ibíd.*

Cámara solo ellos podrán participar de la circunscripción territorial, territorial, y para esos efectos entonces podemos decir que eventualmente se puede dar otro caso, que las FARC, el nuevo Partido Político de las FARC, no saque ningún Representante en ningún departamento. Quiere decir entonces que al Consejo Nacional Electoral le tocará que listar los departamentos incluido Bogotá de mayor a menor votación y en esos departamentos le entregará una curul a cada uno de ellos, a los cinco primeros, correcto, en el evento en que, reitero, las FARC no saque ni un solo Representante en ningún departamento incluido Bogotá como Distrito Capital. O, por el contrario, se puede dar el caso de que las FARC puedan sacar un representante en cada uno de esos departamentos y hasta más, que pueda sacar en ocho departamentos, y tendrán ocho curules o nueve. Entonces en ese caso pues el Consejo Nacional Electoral no entregará ninguna curul adicional.”

Por su parte, el Senador Manuel Mesías Enríquez Rosero³⁸⁹, expuso:

“En el caso de la Cámara de Representantes la situación es diferente, este nuevo Partido, ya sea con listas propias o en coalición podrán presentar listas en las circunscripciones que ellos crean convenientes. Si logran elegir en las mismas condiciones que se eligen los Representantes a la Cámara de los demás partidos y movimientos políticos con reconocimiento y personería jurídica actualmente vigentes, entonces si eligen en las mismas condiciones, entonces esos Representantes a la Cámara harán parte de los 166 Representantes que actualmente tiene la Cámara de Representantes; si no logran elegir los 5 Representantes, entonces por decirlo de alguna manera, el Estado les entrega esas curules que esos sí serán adicionales a los 166.

Para explicarlo más claramente, el nuevo partido inscribe 7 listas en 7 circunscripciones, 7 listas para la Cámara de Representantes, de esas 7 listas, compitiendo en igualdad de condiciones con los demás partidos y movimientos políticos, elige 3, como el compromiso, el Acuerdo son 5, entonces esos 3 que se eligen en las mismas condiciones hacen parte de los 166 Representantes y los dos que no lograron elegir, esos se los entrega el Estado y serán adicionales a los 166 que hoy tiene la Cámara de Representantes. Si ocurre que se eligen los 5 Representantes, pues serán finalmente los 166 representantes; supongamos en el caso que no logran elegir ni un solo representante en las mismas condiciones que lo hacen los demás partidos y movimientos políticos, entonces serán 166 de los que están actualmente establecidos más los 5 que le entrega el Estado que serán adicional”.

Entonces, en atención al ejercicio electoral en un plano de igualdad se aplican las reglas ordinarias para la asignación de curules al partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la vida política legal y en caso que no se alcance al número mínimo señalado se acrecen las curules en la Cámara de Representantes hasta alcanzar la base asignada, esto es, 5 representantes, de

³⁸⁹ Acta 67 de 18 de Abril de 2017 (Gaceta del Congreso 542 de 2017).

acuerdo a aquellas circunscripciones territoriales que hubieren alcanzado mayor votación.

4.2.4. En conclusión, la reforma contempla una adición de curules a la Cámara de Representantes durante los períodos 2018-2022 y 2022-2026 hasta de cinco (5) Representantes a los que se determinan en el artículo 176 de la Constitución, siempre que de las listas inscritas por el partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la vida política legal no alcance esa base. El partido político que nazca del tránsito de las FARC-EP a la vida política puede inscribirse en las circunscripciones territoriales para la Cámara de Representantes de manera individual o en coalición, lo que permite a los demás partidos y movimientos políticos mantener el número de curules originariamente establecido en la Constitución.

Ahora bien, la modificación legislativa plantea que los miembros del partido o movimiento político que llegare a crearse del tránsito de las FARC-EP a la vida política legal, si bien cuenta con unas garantías reforzadas que facilitan la materialización de la transición, tendrán que enfrentarse en un plano de igualdad con los demás partidos y movimientos políticos en procura que su acceso a las curules respectivas se dé en el ejercicio del proceso democrático y participativo. En cuanto a la asignación de curules se indica que se aplican las reglas ordinarias y en caso de no alcanzarse el número mínimo señalado se aumentan el número de curules en la Cámara hasta alcanzar la base asignada, esto es, cinco Representantes, seleccionando aquellas circunscripciones territoriales que hubieren alcanzado mayor votación.

4.3. La síntesis

4.3.1. En este acápite procede la Corte a verificar si la reforma introducida implica una sustitución de la Carta Política por una completamente diferente, esto es, que *reemplace la concepción originalmente adoptada por el Constituyente*. Para la Corte el principio de participación política como eje fundacional de la Constitución no resulta sustituido ni reemplazado por el contenido normativo del artículo transitorio 3 que incorpora a la Carta el artículo 1 del Acto Legislativo 03 de 2017.

En efecto, la reforma introducida contempla que la Cámara de Representantes estará integrada durante los períodos 2018-2022 y 2022-2026 hasta por cinco (5) Representantes adicionales a los que se determinan en el artículo 176 de la Constitución³⁹⁰, elegidos atendiendo unas reglas especiales, a saber: (i) la inscripción de listas únicas de candidatos propios o en coalición; (ii) una contienda electoral en igualdad de condiciones de conformidad con las reglas ordinarias por la totalidad de las curules que se eligen en dichas circunscripciones; y (iii) la asignación de las curules que hicieren falta para completar el mínimo de 5 miembros electos.

³⁹⁰ Ha sido objeto de reformas constitucionales por los actos legislativos 02 de 2005 (art. 1), 03 de 2005 (art. 1), 01 de 2013 (art. 1) y 02 de 2015 (art. 6).

Puede extraerse que la reforma introducida plantea una apertura al pluralismo político, donde se incluye un nuevo actor en el escenario democrático que contribuye al fortalecimiento de los principios fundamentales como el de participación. La Corte destaca que la justicia transicional busca adaptar las sociedades a los cambios que implica un proceso de paz para dar cabida a la reintegración de aquellas personas que durante años estuvieron ejerciendo actividades bélicas en contra del orden institucional. Entonces, ante la necesidad de alcanzar la paz se admite la celebración de acuerdos políticos de reconciliación con amplios grupos sociales, que *“exige cierta flexibilidad a la hora de aplicar los principios que dominan el ejercicio de la función judicial sin desconocer las obligaciones internacionales de los Estados en el compromiso universal de respeto a la dignidad y a los derechos humanos, sino permitiendo que se cumplan de manera especial”*³⁹¹. Destaca la Sala.

En tal medida, no se puede desconocer que este tipo de medidas buscan afianzar la democracia y garantizar la desmovilización efectiva y estable como mecanismo para asegurar la consecución de la paz. Dicho esto la Sala procede a analizar cada una de las reformas introducidas a efectos de determinar si se sustituye algún eje definitorio de la Constitución.

La adición de cinco curules durante los períodos 2018-2022 y 2022-2026.

4.3.2. Este punto persigue abrir un espacio de participación en la vida política del país, específicamente en la Cámara de Representantes, a quienes hacen parte del partido o movimiento político con personería jurídica que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, que además se circunscribe a cinco representantes y a una temporalidad de dos periodos.

Ello parte de la base que, como se ha expuesto, el acceso a la participación política de los grupos que a través del acuerdo de paz buscan la reinserción social, se convierte en una condición fundamental para evitar nuevos conflictos que se pueden originar con ocasión de eventuales situaciones de exclusión en la toma de decisiones³⁹². En consecuencia, para la Corte es válido constitucionalmente incluir en los procesos de participación política a los excombatientes que abandonaron la actividad armada y se sujetaron a las reglas de la democracia. En este contexto, no se sustituye ningún pilar constitucional como la participación política en condiciones de igualdad, tampoco el pluralismo, ni el derecho de respetar, proteger y garantizar los derechos de la sociedad y de las víctimas.

Si bien con la reforma constitucional introducida termina limitando la igualdad electoral para la participación en política respecto de los demás partidos y movimientos políticos, esta restricción no tiene el alcance de sustituir algún eje estructural de la Constitución, ni implica un reemplazo, supresión o sustracción de la identidad de los rasgos característicos, máxime si se tiene en cuenta que el

³⁹¹ Sentencia C-379 de 2016. Cfr. sentencia C-370 de 2006 que estudió la constitucionalidad de varias disposiciones de la Ley 975 de 2005 sobre reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional.

³⁹² Ver sentencia C-408 de 2017.

incremento en curules no desestructura el funcionamiento de dicha cámara legislativa ni supone una incidencia determinante en las decisiones del Congreso de la República.

Además, las cinco (5) curules adicionales que se les otorga al partido político de las FARC-EP tienen una vocación temporal, esto es, durante los períodos 2018-2022 y 2022-2026, lapso que se encuentra fundado en experiencias pasadas de procesos de reincorporación de grupos subversivos a la vida civil, con el fin de que el partido o movimiento político se consolide y no genere una atomización de sus miembros en otras corrientes o reincida en la lucha armada³⁹³. Pero además el término encuentra una justificación desde los principios de participación democrática y pluralismo que permean a la Carta Política de 1991 como un tratado de paz.

Cabe advertir que en la ponderación entre valores, principios y derechos en conflicto que están dados esencialmente por la igualdad de condiciones para participar en política y la paz orientada a la terminación de un conflicto armado de larga duración, una excepción parcial y temporal a la forma de elección y composición de la Cámara de Representantes prevista en el artículo 176 superior, no rompe el principio de representación proporcional o de equitativa representación, no sustituyendo entonces ningún eje definitorio de la Constitución.

La posibilidad de inscribirse en circunscripciones territoriales para la Cámara de Representantes en coalición

4.3.3. En el marco de la justicia transicional es posible adoptar medidas excepcionales y transitorias que en esta oportunidad operan bajo el cumplimiento de ciertos presupuestos establecidos por el mismo acto legislativo, como lo es permitir la inscripción del partido político que nazca del tránsito de las FARC-EP a la vida política de manera individual o en coalición.

Al respecto es importante recordar que el inciso sexto del artículo 262 de la Constitución establece que *“la ley regulará (...) la inscripción de candidatos y listas propias o de coalición (...) a corporaciones públicas”*. Sin embargo, con posterioridad al Acto Legislativo 02 de 2015³⁹⁴ que justamente dio la actual redacción del artículo constitucional, el legislador no ha regulado la materia. En efecto, hasta el momento solamente se encuentra establecido el sistema de inscripción por listas de coalición para cargos uninominales, es decir, para

³⁹³ Consultar al respecto, el documento “la alianza democrática M-19, fragmentación y fracaso de un partido naciente”. Autor: Iván Fernando Camacho Montealegre. Universidad Nacional de Colombia. Dicho trabajo explica los fenómenos que dieron lugar a la desintegración del Movimiento 19 de abril como partido político: “Después de un corto periodo de auge electoral del movimiento en las elecciones para la asamblea nacional constituyente y en las legislativas de octubre de 1991, para las elecciones de congreso de 1994 la presencia política de la AD M-19 se desdibujó y dejó de ser identificada como una opción alternativa. El movimiento no es capaz de organizarse como un partido político capaz de actuar coordinadamente en el nivel regional y nacional ni de crear las bases necesarias para mantenerse vigente como fuerza electoral y política”.

³⁹⁴ “Por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones”.

Presidente de la República, alcaldes y gobernadores, mediante el artículo 29³⁹⁵ de la Ley Estatutaria 1475 de 2011.

Entonces, aun cuando es válido concluir que la figura de la coalición política se encuentra desarrollada para los cargos uninominales y está permitido su uso a nivel de los distintos partidos políticos, esta situación faculta a los demás partidos y movimientos políticos hacer uso de las coaliciones para la Cámara de Representantes. Sin embargo, la Constitución establece que dicho aspecto debe ser objeto de regulación legal, debiendo entonces definirse las reglas específicas que sobre la presentación de listas en coalición para cargos plurinominales pueda presentar el partido o movimiento político que surja de las FARC-EP, sin que la Corte pueda anticiparse al contenido y alcance.

Participación política en un plano de igualdad.

4.3.4. Esta condición no ofrece mayor reparo dado que establece que el partido o movimiento político de las FARC-EP entrará en una contienda electoral bajo las mismas reglas y condiciones de los demás actores políticos, con lo cual se estaría preservando el principio democrático dentro del plano de igualdad.

Como se expuso para la modificación introducida en el artículo 2 transitorio, al preverse que el partido o movimiento político que surja de las FARC-EP competirá en igualdad de condiciones de conformidad con las reglas ordinarias, es un desarrollo de la participación política fundado en el respeto de la democracia, la participación, la pluralidad y la igualdad como aspectos estructural del Estado constitucional. Ello por cuanto el principio democrático exige que en la contienda electoral participen en condiciones de igualdad quienes han renunciado definitivamente a la violencia.

Entonces, al entender el principio de igualdad como vertiente transversal del pilar de participación política, las reformas constitucionales no deben incorporar tratamientos inequitativos para quienes utilicen los mecanismos de participación y aspiren a la conformación, ejercicio y control del poder político. Así determinar que la participación en el ejercicio electoral se hará en condiciones de igualdad respeta y fortalece la democracia y evita la elección arbitraria de quienes van a ocupar las respectivas curules, dando prelación a la decisión que adopte el pueblo en su ejercicio soberano.

Asignación de curules de manera ordinaria y en caso de que no se alcance el número mínimo señalado de 5 Representantes, seleccionando aquellas circunscripciones territoriales que hubieren alcanzado mayor votación.

³⁹⁵ “Candidatos de coalición. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica coaligados entre sí y/o con grupos significativos de ciudadanos, podrán inscribir candidatos de coalición para cargos uninominales. El candidato de coalición será el candidato único de los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que participen en ella. Igualmente será el candidato único de los partidos y movimientos con personería jurídica que aunque no participen en la coalición decidan adherir o apoyar al candidato de la coalición.//En el caso de las campañas presidenciales también formarán parte de la coalición los partidos y movimientos políticos que públicamente manifiesten su apoyo al candidato.//En el formulario de inscripción se indicarán los partidos y movimientos que integran la coalición y la filiación política de los candidatos.//(...)”.

4.3.5. La Corte entiende que la búsqueda de la paz supone la implementación de ciertos mecanismos de carácter especial, extraordinario y transitorio, en orden a afianzar el Estado social de derecho así como el régimen democrático lo que no implica alteración del orden estatal. Por el contrario la democracia representativa se verá enriquecida, ya que la aparición de un nuevo actor en el escenario político genera la expansión del principio democrático.

Respecto a la identificación y asignación de curules al nuevo partido o movimiento político de conformidad con lo establecido en el artículo 3 transitorio, la Corte seguirá los lineamientos del artículo 263 constitucional, el cual resulta aplicable a todos los actores en la contienda electoral. En el caso de presentarse el supuesto previsto por la norma examinada será necesario crear tantas curules como aquellas que hagan falta para alcanzar el mínimo de las cinco contempladas en la disposición constitucional, las cuales deberán atender los presupuestos de asignación consagrados en el artículo 263 superior. En tal medida, no se abandonan los elementos normativos a partir de los cuales se establecieron quiénes y en qué condiciones cuentan con la posibilidad de hacer parte de la Cámara de Representantes.

La Corte encuentra que en la disposición examinada si bien se transforma la conformación del referido cuerpo colegiado y se establece una regla adicional de asignación de curules, finalmente pretende abrir espacios de participación en la vida política del país a quienes hagan parte del partido o movimiento político que se conforme en el tránsito de las FARC-EP, asignando curules que serán siempre adicionales al número de miembros que componen la Cámara para garantizar el derecho de participación política. En esa medida, no se sustituye eje definitorio alguno de la Constitución, ni desestructura el funcionamiento de dicha cámara legislativa, máxime cuando los escaños asignados obedecen al promedio de parlamentarios de un partido minoritario como lo afirmó el Ministerio Público.

4.3.6. En conclusión, el tratamiento asimétrico otorgado al partido o movimiento político con personería jurídica que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, *no sustituye el elemento fundacional de participación en política en condiciones de igualdad, ni del pluralismo ni de las víctimas* al corresponder a un ajuste institucional excepcional y transitorio propio de la justicia transicional, de amplitud de escenarios de participación en la búsqueda de superar el conflicto armado interno y garantizar la estabilidad y durabilidad de los acuerdos de paz.

Ha de anotarse que el trato favorable en materia de reincorporación política también responde al comienzo de la actividad de un nuevo partido o movimiento político con personería jurídica, que hace necesario equilibrar las posibilidades de competencia democrática frente a las agrupaciones existentes. Así los beneficios excepcionales y temporales permiten garantizar condiciones de trato igualitario respecto de los demás grupos políticos, en el tránsito hacia la convivencia pacífica y la reconciliación de una sociedad diversa.

g) Vigencia

1. Norma revisada. El artículo 2 del acto legislativo señala: “*El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación*”.

2. Procuraduría General de la Nación. El Ministerio Público observó que este artículo se limita a señalar que rige a partir de la promulgación, lo que no sustituye eje definitorio alguno al establecer la formula usual de vigencia.

3. Examen de constitucionalidad. El contenido normativo del artículo 2 del Acto Legislativo 03 de 2017 establece un solo contenido prescriptivo, esto es, la entrada en vigencia de la norma a partir de la promulgación. Respecto a la vigencia de una reforma constitucional el constituyente derivado goza de plena libertad para establecer a partir de qué momento entra a regir una nueva enmienda. Por tanto, la Sala considera que el contenido normativo revisado es connatural a la potestad del constituyente derivado quien es el encargado de definir la entrada en vigencia, *no comprometiendo la sustitución de eje fundacional alguno de la Carta*, por lo que será declarado exequible.

IV. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Declarar la **EXEQUIBILIDAD** del Acto Legislativo 03 de 2017, “*por medio del cual se regula parcialmente el componente de reincorporación política del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*”.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
 Presidente
Con aclaración de voto

CARLOS BERNAL PULIDO
 Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado
Impedimento aceptado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada
Con aclaración de voto

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada
Impedimento aceptado

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado

MARTHA VIVTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

**ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA
GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
A LA SENTENCIA C-027/18**

**JUICIO DE SUSTITUCION DE LA CONSTITUCION EN
CONTEXTOS DE TRANSICION-Debe ser uniforme, riguroso y rígido
(Aclaración de voto)**

Ref.: Expediente RPZ-006

Revisión de constitucionalidad del Acto Legislativo 03 de 23 de mayo de 2017, *“por medio del cual se regula parcialmente el componente de reincorporación política del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”*.

Magistrada Ponente
José Fernando Reyes Cuartas

Con el respeto acostumbrado a las sentencias adoptadas por la Corte, aclaro el voto respecto de lo decidido por la Sala Plena en el **fallo C-027 del 18 de abril de 2018** (M.P. José Fernando Reyes Cuartas), la cual adelantó el control previo, automático e integral de constitucionalidad del Acto Legislativo 03 de 23 de mayo de 2017 *“por medio del cual se regula parcialmente el componente de reincorporación política del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”*, Esto con base en los siguientes argumentos:

1. La sentencia C-027 de 2018 recapitula las reglas fijadas en decisiones precedentes, a partir de los cuales extrae la conclusión según la cual el juicio de sustitución, en contextos de justicia transicional, debe flexibilizarse. Para ello, sostiene que si se parte de la base de que las normas adoptadas en el marco de la transición hacia la paz son, por definición, excepcionales y transitorias, entonces resulta aceptable que el constituyente derivado *“implemente medidas de reforma a la Constitución, que si bien pueden resultar extraordinarias en tiempos de normalidad institucional, no por ello suponen en sí mismas un remplazo de la Carta Política”*. Para sustentar este aserto, indica que resulta imprescindible en el escenario planteado la flexibilización de los principios que gobiernan la función judicial, en todo caso bajo la vigencia de las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos.

Con base en estas consideraciones, la sentencia concluye que *“las enmiendas que desarrollan modelos de justicia transicional en contextos de paz, a pesar de*

implementar medidas extraordinarias no aplicables en periodos ordinarios de institucionalidad y de introducir excepciones transitorias a la Constitución, no comportan por sí mismas una sustitución de la Carta Política. Por lo tanto, el control que efectúa el juez constitucional debe flexibilizarse porque se trata de una justicia adaptada a un proceso transicional en materia de paz.”

2. Manifiesto mi desacuerdo con esta conclusión planteada por la Corte. En contrario, considero que el estándar para la aplicación del juicio de sustitución debe ser uniforme, sin que resulte admisible la flexibilización avalada por la mayoría respecto de aquellas enmiendas que implementen acuerdo de paz. Esto debido a que (i) la misma jurisprudencia constitucional señala que una de las condiciones para la validez del procedimiento legislativo especial es el reforzamiento del control de constitucionalidad respecto de las normas adoptadas bajo el mismo; (ii) el juicio de sustitución es una herramienta de decisión judicial que busca mantener la integridad de la Constitución, tarea en la cual no resulta adecuado ni necesario fijar estándares de análisis menos rigurosos; y (iii) al margen de que las medidas transicionales sean transitorias y excepcionales, las mismas deben sujetarse a los límites constitucionales, que a su vez no pueden ser válidamente modificados a través del ejercicio del poder de reforma, más aun cuando es adelantado bajo reglas igualmente excepcionales.

3. En relación con el primer aspecto, es importante resaltar que las reformas constitucionales que implementan el Acuerdo de Paz entre el Gobierno Nacional y las FARC fueron adoptadas a través del procedimiento legislativo especial previsto en el Acto Legislativo 1° de 2016. Esta norma excepcional establece un trámite abreviado para las reformas constitucionales, en particular respecto del número de debates exigidos, disminuyéndose con ello las instancias deliberativas para la producción normativa.

Ante esta circunstancia, la Corte tuvo que determinar si dicha disminución sustituía la Constitución en lo que respecta al principio democrático que es eje estructural de la misma. Sobre el asunto se concluyó por la Sala que no se estaba ante dicha sustitución, debido a que si bien se limitaban las instancias ordinarias de discusión para la adopción de actos legislativos, en todo caso esa deficiencia era compensada por un reforzamiento del control de constitucionalidad, a partir de su consagración como mecanismo automático. Así, aunque era claro que podría estarse ante una reducción en la deliberación, este era explicable en virtud de las exigencias de celeridad propias del proceso de implementación normativa de los acuerdos de paz y, en particular, de un régimen más riguroso respecto del control de constitucionalidad.

Sobre este particular, la **sentencia C-699 de 2016**³⁹⁶ puso de presente que si bien el procedimiento legislativo especial reducía la cantidad de debates exigidos para la aprobación de actos legislativos, esta no es una reforma insular, sino que tiene el carácter de *“pieza funcional dentro de un procedimiento especial de reforma con otros engranajes”*. De este modo, aunque formalmente el procedimiento para la

³⁹⁶ M.P. María Victoria Calle Correa.

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

4. En ese sentido, es claro que una de las condiciones que permite concluir la validez del procedimiento transitorio y abreviado de reforma constitucional para avalar un proceso de paz, es la consagración del control de constitucionalidad automático. En otras palabras, la garantía que evita que el procedimiento legislativo especial para la adopción de reformas constitucionales no pueda operar como vía para la sustitución constitucional, reside en que las enmiendas están necesariamente sometidas al control judicial, destinado a verificar la ausencia de tal sustitución. En contrario, de no existir ese contrapeso, entonces el déficit de deliberación mencionado afectaría no solo el principio democrático, sino también el grado de resistencia al cambio de las normas superiores.

Si se acepta esta premisa, entonces no es admisible concluir que el control de

constitucionalidad de los actos legislativos adoptados bajo el procedimiento legislativo especial deba flexibilizarse, pues ello significaría alterar el balance que sirvió a la Corte para declarar la exequibilidad de trámite abreviado de reforma constitucional que dispone el Acto Legislativo 1 de 2016. Sobre la materia considero que la flexibilización que propone la Sala se concentra en la provisión de un procedimiento legislativo especial y abreviado para la implementación normativa del Acuerdo Final, sin que resulte procedente avalar una mayor flexibilidad predicable de otros ámbitos, esta vez a partir de la disminución del estándar de control de constitucionalidad sobre el juicio de sustitución.

5. Acepto el argumento que las normas que implementan acuerdos de paz adoptados dentro de procesos de justicia transicional deben contemplar la naturaleza excepcional y transitoria que le es propia. Sin embargo, advierto que esta premisa es predicable exclusivamente del control material de los actos infraconstitucionales, sin que pueda extenderse al juicio de sustitución.

Como es bien sabido, el juicio de sustitución tiene como objetivo impedir la extralimitación del ejercicio del poder de reforma por parte de los poderes constituidos, de modo que este sea utilizado para incorporar modificaciones trascendentales a los ejes estructurales de la Constitución. Entonces, la finalidad de ese juicio no es otra que permitir que la Corte garantice la permanencia del modelo constitucional previsto por el poder constituyente.

Como lo explica Karl Loewenstein, en algunas jurisdicciones concurren límites implícitos, inmanentes o inherentes a una constitución, los cuales operan como barreras para el ejercicio del poder de reforma, en tanto condiciones internas que otorgan un lugar central a determinados valores igualmente inmanentes.³⁹⁷ Es claro que este postulado define con precisión la metodología del juicio de sustitución en el caso colombiano, el cual se basa en la identificación de ejes estructurales inmanentes y transversales al Texto Constitucional, que escapan del poder de reforma a cargo del Congreso.

La reiterada condición de inmanencia supone la estabilidad de los valores constitucionales a los que se confiere ese carácter. Es por esta razón que la flexibilización del juicio de sustitución es problemática, pues supondría que en momentos de transición estos valores pierden su condición de inmanencia y pueden ser, en consecuencia, válidamente relativizados. Ello, además, con el agravante que implica el hecho que las normas de transición son por naturaleza transitorias y excepcionales.

Difiero radicalmente de dicha flexibilización y, en cambio, considero que la justicia transicional está fuertemente basada en la vigencia de los pilares que dan estructura y sentido a la Constitución. En consecuencia, no hay lugar a considerar que la permanencia y estabilidad de los ejes estructurales en comento deba ser alterada por las enmiendas adoptadas en virtud de los mecanismos propios de la justicia transicional. Antes bien, advierto que el asunto opera en sentido contrario:

³⁹⁷ Loewenstein, Karl (2018) *Teoría de la Constitución*. Ariel, Barcelona. pp. 192-193

la admisibilidad de estas enmiendas está basada en que son herramientas útiles para la preservación de los valores inmanentes que fijan el andamiaje constitucional.

6. Finalmente, debo insistir en que la flexibilización en comento es aceptable, precisamente en aras de satisfacer los postulados superiores básicos, no sobre la base de la permisión para alterarlos. El ejercicio del poder de reforma dentro del marco de la justicia transicional debe tener por objeto salvaguardar el Estado constitucional. Incluso es por esta razón que la misma jurisprudencia de la Corte ha identificado ejes estructurales que son propios de la transición hacia la paz, en particular la obligación estatal de investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos³⁹⁸.

Por lo tanto, sería un contrasentido afirmar simultáneamente que la justicia transicional es un instrumento para la consolidación de la democracia³⁹⁹ y la protección de los derechos de las víctimas, pero a la vez sostener que las enmiendas adoptadas, a partir de los procedimientos legislativos especiales que le son propios, tienen la virtualidad de alterar válidamente los valores inmanentes que conforman los ejes estructurales sobre los que soporta la Constitución. Así, lo que resulta necesario es una suficiente rigidez en la evaluación de dichos ejes, a efectos de otorgar de la mayor legitimidad a los procesos de justicia transicional.

Estos son los motivos de mi aclaración de voto.

Fecha *ut supra*,

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

³⁹⁸ Sentencias C-579 de 2013, M.P. Jorge Pretelt Chaljub, C-674 de 2017, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

³⁹⁹ Sentencia C-379 de 2016, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.