

Sentencia C-020/18

REFORMA AL SISTEMA GENERAL DE REGALIAS EN ACTO LEGISLATIVO 4 DE 2017 EN VIRTUD DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL PARA LA PAZ-Control constitucional

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

ACTOS LEGISLATIVOS EMITIDOS EN VIRTUD DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL PARA LA PAZ-Subreglas jurisprudenciales

El Acto Legislativo 1 de 2016 tuvo por objeto crear 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”. Con tal propósito, en su artículo 1 dispuso la creación del PLEP, mediante el cual el Congreso de la República expidió actos legislativos y leyes con dicho objeto. A continuación se fijarán las subreglas de la jurisprudencia constitucional sobre (i) las características del PLEP; (ii) los requisitos de competencia previstos por el Acto Legislativo 1 de 2016; (iii) los requisitos formales dispuestos por el mismo acto normativo; y, finalmente, (iv) los requisitos formales ordinarios previstos por la Constitución y el reglamento del Congreso para el trámite y la aprobación de actos legislativos

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

Los requisitos de competencia que deben cumplir los actos legislativos tramitados y aprobados mediante el PLEP son los siguientes: (i) la conexidad material, (ii) la conexidad teleológica, (iii) la temporalidad, y (iv) la habilitación competencial derivada de la iniciativa gubernamental. En los términos de la sentencia C-674 de 2017, del cumplimiento de estos requisitos “depende la habilitación” para que el Congreso de la República pueda tramitar y aprobar actos legislativos por medio del PLEP. Por lo tanto, el incumplimiento de los mismos, configuraría un vicio de procedimiento en la formación de tales actos, “pues desaparece el pilar o presupuesto básico que permite la expedición de una norma, así el resto del trámite legislativo se haya ajustado a los parámetros constitucionales y legales”.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ACTOS LEGISLATIVOS EMITIDOS EN VIRTUD DEL

PROCEDIMIENTO ESPECIAL PARA LA PAZ-Requisitos formales

De conformidad con lo previsto por el Acto Legislativo 1 de 2016, los requisitos formales que deben cumplir los actos legislativos tramitados y aprobados mediante el PLEP son los siguientes: (i) tener trámite preferencial, esto es, prelación absoluta en el orden del día sobre cualquier otro asunto, hasta tanto la respectiva cámara o comisión decida al respecto; (ii) titularse así: “El Congreso de Colombia, en virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, DECRETA”; (iii) tramitarse en una sola vuelta de cuatro debates; (iv) observar el lapso de 8 días para su tránsito de una a la otra cámara; y (v) aprobarse por mayoría absoluta. Habida cuenta del carácter excepcional del PLEP (párr. 65 y 66), la Corte ha determinado que este último requisito “debe ser interpretado de forma restrictiva” pues implica una excepción a la regla de mayoría simple prevista en el artículo 118 de la Constitución. Por lo tanto, este requisito se predica “únicamente de la aprobación de la iniciativa, más no frente al resto de propuestas que, por ejemplo, pretenden su archivo o proponen aplazar la discusión”. En todo caso, la Corte reitera que, según lo previsto por los artículos 375 de la Constitución Política y 119 de la Ley 5 de 1992, las reformas constitucionales, en “segunda vuelta” se aprobarán por mayoría absoluta.

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

De conformidad con lo previsto por el inciso 3 del artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2016, “en lo no establecido en el procedimiento legislativo especial, se aplicará el reglamento del Congreso de la República”. Por lo tanto, cuando se trata del control de constitucionalidad de los actos legislativos tramitados y aprobados mediante el PLEP, también es exigible el cumplimiento de los requisitos relativos a: (i) la publicación del proyecto en la Gaceta del Congreso al comenzar su trámite en el Congreso, (ii) su asignación a la Comisión Constitucional Permanente respectiva; (iii) la convocatoria a sesiones extraordinarias; (iv) la designación de ponentes; (v) la acumulación de proyectos; (vi) la elaboración y publicación de los informes de ponencia; (vii) el anuncio previo a las votaciones; (viii) el objeto, el sistema y la forma de las votaciones; (ix) la publicación de actas, ponencias y textos definitivos; (x) la práctica de las audiencias públicas; (xi) el quorum deliberatorio y decisorio; (xii) el lapso entre los debates de Comisión y Plenaria; (xiii) la fase de conciliación; (xiv) los principios de consecutividad e identidad flexible; y (xv) la consulta previa cuando se incluyan medidas que conlleven una afectación directamente a los sujetos titulares de este derecho fundamental.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE REFORMA CONSTITUCIONAL POR VICIOS DE COMPETENCIA- Jurisprudencia constitucional/**LIMITES DEL PODER DE REFORMA CONSTITUCIONAL Y JUICIO DE SUSTITUCION DE LA CONSTITUCION-** Jurisprudencia constitucional

REFORMA AL SISTEMA GENERAL DE REGALIAS EN ACTO LEGISLATIVO QUE SE EXPIDE EN VIRTUD DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL PARA LA PAZ- No sustituye la Constitución/**REFORMA AL SISTEMA GENERAL DE REGALIAS EN ACTO LEGISLATIVO QUE SE EXPIDE EN VIRTUD DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL PARA LA PAZ-** No se alteran los pilares esenciales de la Constitución Política/**REFORMA AL SISTEMA GENERAL DE REGALIAS EN ACTO LEGISLATIVO QUE SE EXPIDE EN VIRTUD DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL PARA LA PAZ-** Modificaciones no conducen a la desfinanciación de las entidades territoriales para cumplir con sus funciones y competencias/**REFORMA AL SISTEMA GENERAL DE REGALIAS EN ACTO LEGISLATIVO QUE SE EXPIDE EN VIRTUD DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL PARA LA PAZ-** Fijación de reglas adicionales para redistribución, destinación y ejecución de recursos que las entidades territoriales perciben del Sistema General de Regalías no excedió las competencias en materia de reforma constitucional

Referencia: Expediente RPZ-008

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

Magistrado Sustanciador:
CARLOS BERNAL PULIDO

Bogotá, D.C., cuatro (4) de abril de dos mil dieciocho (2018).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, en especial de la prevista por el artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2016, tras cumplir con los requisitos y trámites dispuestos por

el Decreto Ley 121 de 2017 y por el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. Tras su aprobación por el Congreso de la República, mediante el oficio OFI17-00110087 / JMSC 110200 de 8 de septiembre de 2017, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República remitió a la Corte Constitucional una copia auténtica del Acto Legislativo No. 04 de 2017 *“Por el cual se adiciona el artículo 361 de la Constitución Política”*¹.

2. De acuerdo con el sorteo realizado en la sesión extraordinaria de la Sala Plena, celebrada el mismo 8 de septiembre de 2017, el expediente de la referencia fue repartido al despacho del Magistrado Carlos Bernal Pulido².

3. Dentro del término previsto por el artículo 1 del Decreto Ley 121 de 2017, el Magistrado Ponente (i) asumió conocimiento del asunto; (ii) decretó las pruebas necesarias para el control por eventuales vicios de procedimiento en la formación del acto; (iii) ordenó que, tras recaudarse las pruebas decretadas, se corriera traslado al Procurador General de la Nación y se fijara en lista el proceso; y, finalmente, (iv) invitó a varias entidades públicas y privadas a intervenir en este proceso.

4. Dichas órdenes fueron reiteradas mediante los proveídos de 21 de septiembre³, 19 de octubre⁴ y 4 de diciembre⁵, todos de 2017. Finalmente, mediante el auto de 31 de enero de 2018, después de recibir todas las pruebas decretadas, el Magistrado Ponente ordenó librar las comunicaciones correspondientes para correr el traslado al Procurador General de la Nación, fijar el proceso en lista para las intervenciones ciudadanas y surtir las invitaciones señaladas en el párrafo anterior⁶.

II. TEXTO DEL ACTO LEGISLATIVO OBJETO DE CONTROL

5. El contenido del Acto Legislativo No. 4 de 8 de septiembre de 2017 *“por el cual se adiciona el artículo 361 de la Constitución Política”*, publicado en el Diario Oficial No. 50350 del mismo día, es el siguiente:

“ACTO LEGISLATIVO 04 DE 2017

(Septiembre 08)

¹ Cno. 1. Fl. 1.

² Cno. 1. Fl. 5.

³ Cno. 1. Fls. 38 y 39.

⁴ Cno. 1. Fls. 240 y 241.

⁵ Cno. 1. Fls. 265 y 266.

⁶ Cno. 1. Fls. 278 y 279.

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

EL CONGRESO DE COLOMBIA
En virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz
DECRETA:

ARTÍCULO 1°. Adiciónense los siguientes párrafos al artículo 361 de la Constitución Política:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

que se refiere el inciso 1° del presente párrafo, se destinará al Fondo de Ahorro y Estabilización.

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

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

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

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

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

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

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

PARÁGRAFO 9° TRANSITORIO. Los proyectos de inversión a financiarse con los recursos del Sistema General de Regalías destinados a la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, deberán guardar concordancia con el régimen de planeación vigente, el componente específico para la Paz y la implementación del Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de desarrollo de las entidades territoriales.

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

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

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE.

Dado en Bogotá D.C., a los 08 días del mes de septiembre del año 2017 (...)

III. INTERVENCIONES

6. La Corte recibió ocho (8) escritos de intervención relacionados con el control de constitucionalidad del Acto Legislativo 4 de 2017. La mayoría

fueron radicados oportunamente⁷. Seis (6) solicitan la declaratoria de exequibilidad del Acto Legislativo en su integridad, mientras que dos (2) contienen solicitudes de inexecutable de algunos de sus contenidos normativos.

7. Los escritos de intervención que solicitan la declaratoria de exequibilidad del Acto Legislativo en su integridad fueron presentados, en representación de sus entidades, por (i) el Contralor General de la República⁸; (ii) los Jefes de las Oficinas de Asesoría Jurídica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, del Ministerio de Minas y Energía y del Departamento Nacional de Planeación⁹; (iii) la representante legal de la Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantía – Asofondos¹⁰; (iv) el Director y otros integrantes del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre¹¹; (v) la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República¹²; (vi) la Directora y dos estudiantes del Consultorio Jurídico de la Universidad de Cartagena¹³.

8. Los escritos que contienen solicitudes de inexecutable parciales fueron presentados por (vii) la Directora Ejecutiva (E) de la Federación Nacional de Departamentos¹⁴ y (viii) el Director y el Coordinador del Equipo de Incidencia Jurídica de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento - Codhes¹⁵. Líneas adelante se sintetizarán sus planteamientos y se presentarán, de manera detallada, sus solicitudes de inexecutable y exequibilidad condicionadas.

9. El ciudadano Iván Ramiro Lozano presentó escrito de intervención ciudadana mediante el cual solicitó que se declare la exequibilidad del Acto Legislativo 4 de 2017¹⁶. Sin embargo, en su escrito asume que dicho acto normativo tiene un contenido completamente distinto al que fue aprobado y promulgado por el Congreso de la República¹⁷. El contenido normativo que el

⁷ Todos fueron presentados dentro del término de fijación en lista, salvo el de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento – CODHES, el cual fue radicado de manera extemporánea el 12 de marzo de 2018.

⁸ Cno. 1. Fls. 253 a 261. Radicado el 1 de noviembre de 2017.

⁹ Cno. 2. Fls. 5 a 64. Radicado el 22 de febrero de 2018. El Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Minas y Energía presentó, adicionalmente, el documento titulado “Informe de proyectos financiados con recursos del Incentivo a la Producción de Regalías”, para que se valore como prueba en el presente asunto por parte de la Corte. Cno. 2. Fl. 1.

¹⁰ Cno. 2. Fls. 65 a 77. Radicado el 22 de febrero de 2018.

¹¹ Cno. 2. Fls. 78 a 82. Radicado el 22 de febrero de 2018.

¹² Cno. 2. Fls. 131 a 155. Radicado el 22 de febrero de 2018.

¹³ Cno. 2. Fls. 160 a 164. Radicado el 23 de febrero de 2018.

¹⁴ Cno. 2. Fls. 166 a 173. Radicado el 23 de febrero de 2018.

¹⁵ Cno. 2. Fls. 175 a 186. Radicado el 12 de marzo de 2018.

¹⁶ Cno. 1. Fls. 248 a 251. Radicado el 26 de octubre de 2017.

¹⁷ En su opinión el contenido del Acto Legislativo 4 de 2017 es “Artículo 1. Como una garantía de No Repetición y con el fin de contribuir a asegurar el monopolio legítimo de la fuerza y el uso de las armas por parte del Estado, y en particular de la Fuerza Pública, en todo el territorio, se prohíbe la creación, promoción, instigación, organización, instrucción, financiación, apoyo, tolerancia, encubrimiento o favorecimiento de grupos civiles armados organizados ilegales de cualquier tipo, incluyendo los denominados autodefensas, paramilitares, así como sus estructuras o prácticas, grupos de seguridad ilegales

interviniente estudia en su escrito corresponde al Acto Legislativo 5 de 2017, cuyo control de constitucionalidad se adelanta en el expediente No. RPZ-009. Por lo tanto, mediante el auto de 8 de marzo de 2018, el Magistrado Ponente ordenó el desglose de este documento y su remisión a dicho expediente. En consecuencia, no será tenido en cuenta en el presente asunto.

10. Además, el 12 de diciembre de 2017, los ciudadanos Andrea Carolina Julio Guzmán, Angélica Salcedo Romero y Freddy Andrés Gutiérrez Celin presentaron demanda de acción pública de inconstitucionalidad en contra del Acto Legislativo No. 4 de 2017¹⁸. Dicha demanda fue rechazada por medio del auto de 5 de febrero de 2018 en el que, entre otras, se dispuso *“remitir, a través de la Secretaría de esta Corporación, copia de la presente demanda al expediente con radicado RPZ 008 para que, de ser pertinente, se tenga en cuenta como intervención ciudadana en el proceso”*¹⁹. Por lo tanto, en el presente asunto, la Corte le dará valor de intervención ciudadana a dicha demanda.

11. A continuación se presentará la síntesis de cada escrito de intervención.

1. Contraloría General de la República

12. El Contralor General de la República solicitó la declaratoria de exequibilidad del Acto Legislativo 4 de 2017 porque, en su opinión, *“cumple los límites materiales expresados por la Corte Constitucional sobre la conexidad objetiva, estricta, suficiente y necesaria para esta clase de normatividad encaminada a implementar el Acuerdo Final”*. Además, señaló que *“desde la óptica de la Contraloría General de la República, el uso pertinente de las regalías contribuirá a la implementación del Acuerdo de Paz”*. Al respecto, el Contralor señaló que el Acto Legislativo *sub examine* (i) no menoscaba la función de control y vigilancia fiscal sobre estos recursos por parte de la Contraloría; y (ii) incluye ajustes al Sistema General de Regalías que propician una adecuada ejecución de estos recursos.

13. En particular, frente al parágrafo 5 del artículo 1 Acto Legislativo, el Contralor concluyó que: *“al estipular que los programas o proyectos de inversión que se financiarán con los recursos del FCTI²⁰ deberán ser definidos por el respectivo órgano colegiado de administración y decisión, a través de convocatorias públicas, abiertas y competitivas, articuladas con los correspondientes planes de desarrollo; y que tales proyectos o programas sean ejecutados por las entidades que los presentaron en la convocatoria, constituye en mi opinión, una medida de la mayor importancia, enfocada a destrabar los obstáculos anotados (...) Quiere decir que esta previsión está directamente relacionada con que los recursos del FCT cumplan el destino de*

o de justicia privada u otras denominaciones equivalentes. La ley regulará los tipos penales relacionados con estas conductas. Artículo 2. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.”

¹⁸ Cno. 1. Fls. 301 a 303.

¹⁹ Cno. 1. Fls. 297 a 300.

²⁰ Fondo de Ciencia, Tecnología e Información.

financiar proyectos para lograr la paz y no para que queden mal ejecutados o sin ejecución o durmiendo el sueño de los justos en las arcas del Estado”.

14. En el mismo sentido se pronunció sobre el párrafo 8 transitorio del artículo 2 del Acto Legislativo. Al respecto, se preguntó: “*¿Quién puede sostener que no es ajustado a la Constitución que estos recursos sigan inactivos y no puedan financiar la infraestructura de transporte necesaria para la implementación del Acuerdo Final? Nadie*”. Sin embargo, advirtió que está de acuerdo con el “*traslado de recursos del FCT a infraestructura con el propósito de implementar el Acuerdo de Paz: (...) por una sola vez y únicamente por (...) la baja ejecución que se detectó al cierre de la vigencia 2015-2016*”.

15. Finalmente, señaló que “*las aprobaciones de los programas o proyectos de inversión definidos por los Órganos Colegiados de Administración y Decisión –OCAD– que también están previstos en el Acto Legislativo 04 de 2017, fueron objeto de examen constitucional en la sentencia C-247 de 2013, que decidió la exequibilidad de los mismos*”. El Contralor adjuntó a su intervención el denominado “*Informe de la Situación de las Finanzas del Estado en 2016. Resultados del Sistema General de Regalías a diciembre de 2016*”, que contiene los análisis financieros y contables en que se apoyan las conclusiones sobre el manejo de las regalías en el país en el bienio 2015-2016, así como sus correspondientes hallazgos de auditoría.

2. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación y Ministerio de Minas y Energía

16. Los jefes de las oficinas jurídicas de tales entidades solicitaron la declaratoria de exequibilidad del Acto Legislativo 4 de 2017. Esta solicitud se fundó en dos premisas. Primera, “*la reforma bajo examen se tramitó y aprobó con sujeción estricta al procedimiento regulado en el Acto Legislativo 1 de 2016, las cláusulas constitucionales y, en lo pertinente, las reglas de trámite previstas en la Ley 5 de 1992*”. Segunda, “*el Congreso de la República no excedió sus límites competenciales al aprobar el Acto Legislativo 4 de 2017, en tanto la enmienda no sustituye ningún pilar esencial o eje definitorio de la Constitución Política*”.

17. En términos generales, manifestaron que las modificaciones introducidas al Sistema General de Regalías “*son ajustes menores al esquema de administración, destinación y control de estos recursos, previamente definido por el Acto Legislativo 5 de 2011, con el loable e imperioso fin de lograr la financiación del Acuerdo Final*”. Asimismo, señalaron que tales modificaciones permitirán la eficiente administración de dichos recursos, destinándolos a las entidades territoriales que más los necesitan, “*manteniendo los elementos principales que actualmente operan como salvaguardas del principio de autonomía territorial en el Sistema*”.

18. En relación con el trámite del Acto Legislativo, los intervinientes concluyeron que *“las normas de procedimiento fueron plenamente observadas y por consiguiente no es posible atribuirle a dicho trámite la existencia de algún vicio de procedimiento ni mucho menos algún déficit en su deliberación”*. En particular, resaltaron que dicho trámite cumplió con los requisitos de (i) la iniciativa gubernamental, (ii) la publicación de cada ponencia, (iii) el quorum y las mayorías, (iv) los cuatro debates en una sola vuelta, (v) los anuncios previos, y (vi) la integración de la comisión de conciliación. Por último, manifestaron que, para la aprobación de la normativa *sub examine*, no debía adelantarse consulta previa con las comunidades étnicas.

19. Manifestaron, además, que las modificaciones que el Acto Legislativo 4 de 2017 introduce al Sistema General de Regalías no afectan sus principios básicos, a saber: (i) la competencia de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión para definir los proyectos de inversión; (ii) la inversión territorial general y en ciencia, tecnología e innovación, así como en el ahorro pensional; (iii) el mecanismo de estabilización del sistema, esto es, el Fondo de Ahorro y Estabilización; (iv) la titularidad de los recursos en cabeza del Estado y el derecho de participación de las entidades territoriales; y (v) la descentralización de los recursos del sistema.

20. En relación con la competencia del Congreso para aprobar esta reforma constitucional, los intervinientes identificaron como relevantes los siguientes ejes de la Constitución: (i) el modelo de Estado social y democrático de derecho, (ii) la descentralización y la autonomía territorial, y (iii) el derecho a la paz. Tras analizar el contenido del Acto Legislativo, señalaron que *“ninguna de las normas del Acto Legislativo bajo control sustituye la Constitución en sus ejes definatorios”*.

21. Frente al párrafo 4 del artículo 1, resaltaron la conveniencia de sus disposiciones para efectos de promover la presentación de proyectos y la competencia en el marco del denominado Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, la utilización eficiente de los recursos del Sistema General de Regalías y el fortalecimiento de las capacidades de las entidades territoriales para utilizar estos recursos. En relación con el párrafo 5 del artículo 1, según los intervinientes, esta reforma resulta conveniente, dado que promueve la presentación de proyectos por quienes tienen el conocimiento y las capacidades técnicas y científicas, en aras de evitar la acumulación y subutilización de los recursos del sistema.

22. El párrafo 7 del artículo 2, en opinión de los intervinientes, persigue cuatro finalidades importantes, a saber: (i) asignar recursos para financiar proyectos de implementación del Acuerdo Final; (ii) garantizar la participación de los distintos niveles del gobierno en la aprobación de proyectos; (iii) propiciar la financiación prioritaria de proyectos en las

entidades territoriales más afectadas por el conflicto armado; y (iv) incentivar a los municipios productores a propiciar el desarrollo de actividades de exploración y explotación. Sobre el parágrafo 8 del mismo artículo, sostuvieron que *“pretende que se haga un uso eficiente de los recursos que durante mucho tiempo han estado acumulados en el FCTI sin cumplir con su finalidad (...) para que por una sola vez (...) sean destinados a financiar proyectos de infraestructura de transporte requeridos para la implementación del Acuerdo Final”*.

23. En relación con el parágrafo 9 del artículo 2, señalaron que pretende *“asegurar que los proyectos de inversión que se aprueben con cargo a los recursos del SGR destinados a la implementación del Acuerdo Final guarden concordancia con los instrumentos de planeación nacionales y territoriales previstos en el Acuerdo Final para su implementación”*. Finalmente, los intervinientes concluyeron que el parágrafo 10 *ibídem* persigue que los municipios con buenos resultados en la gestión de los recursos y con apropiaciones menores en el presupuesto del Sistema General de Regalías puedan definir los proyectos de inversión, con lo que se potencializa su autonomía y se fortalece su capacidad de gestión.

24. El Secretario Jurídico del Ministerio de Minas y Energía presentó, además, un documento titulado *“Informe de proyectos financiados con recursos del incentivo a la producción de regalías”*²¹. Con este informe se pretende demostrar que este *“ha sido un instrumento idóneo para vigorizar la cláusula constitucional axial del Estado social de derecho”*.

3. Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantía – Asofondos-

25. La representante legal de esta entidad solicitó la declaratoria de exequibilidad del Acto Legislativo 4 de 2017 con base en las siguientes consideraciones: (i) dicho acto fue presentado al Congreso de la República por el Gobierno Nacional, integrado por el Presidente de la República y los Ministros de Hacienda y Crédito Público, de Minas y Energía, y el Director Nacional de Planeación; (ii) guarda conexidad con el Acuerdo de Paz, *“pues se destinan los recursos del Sistema General de Regalías para beneficiar a los territorios más afectados por el conflicto armado a través de unos planes de inversión”*; (iii) se tramitó con prelación en los órdenes del día del Congreso de la República; (iv) su título corresponde al previsto para estos actos normativos por el Acto legislativo 1 de 2016; (v) se tramitó en una sola vuelta, con cuatro debates en los que se aprobó por mayoría absoluta; y (vi) se cumplió con el lapso de 8 días entre la aprobación y el debate de una y otra cámara. Por lo tanto, el Acto Legislativo 4 de 2017 *“fue expedido con el cumplimiento de todos los requisitos formales establecidos en la Constitución”*.

²¹ Cno. 1. Fls. 356. 22 de febrero de 2018.

4. Facultad de derecho de la Universidad Libre

26. Los intervinientes que actuaron en representación de esta Universidad solicitaron la declaratoria de exequibilidad del Acto Legislativo 4 de 2017 con base en las siguientes consideraciones: (i) el Congreso “*obró dentro de la competencia que le otorgó el Acto Legislativo 1 de 2016 y la Constitución Política de 1991*”; y (ii) el Acto Legislativo *sub examine* guarda conexidad directa, objetiva, estricta y razonable con el Acuerdo Final.

27. En su opinión, con la expedición del Acto Legislativo 4 de 2017, el Congreso (i) “*respetó la competencia material que tenía (...) para expedir ciertas normas a través del trámite legislativo especial*”; (ii) adoptó una regulación que satisface el criterio de finalidad, por cuanto es “*evidente que la consecución de recursos económicos es un elemento necesario para la implementación del Acuerdo Final*”; y (iii) cumplió con el requisito de conexidad suficiente, dado que “*se hace referencia expresa al compromiso contenido en el numeral 6.1 del Acuerdo Final*”. Por último, señalaron que la normativa objeto de control es transitoria, por cuanto su vigencia es por 20 años y, además, “*no modifica ni suprime el régimen de distribución del FNR-L, sino que establece una finalidad adicional para su utilización, supeditada en cualquier circunstancia al uso prioritario que ordena la Constitución para estos recursos*”.

5. Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República

28. La Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República solicitó declarar exequible el Acto Legislativo 4 de 2017, por cuanto se ajusta a la Constitución “*tanto porque su procedimiento de formación fue respetuoso de las reglas constitucionales y legales aplicables, como por no ser sustitutivo de ninguno de los ejes definitorios de la Constitución*”.

29. En la primera parte de la intervención, señaló que en el trámite del Acto Legislativo 4 de 2017 se cumplieron las reglas sobre el procedimiento de reforma constitucional, se observaron los principios de consecutividad e identidad relativa y se satisfizo el requisito relativo al aval gubernamental. Al respecto, resaltó que el trámite de este Acto Legislativo (i) fue de iniciativa gubernamental; (ii) su título utilizó la fórmula prevista por el artículo 1(c) del Acto Legislativo 1 de 2016; (iii) fue aprobado en una sola vuelta de cuatro debates parlamentarios, con observancia del lapso de 8 días entre una y otra cámara (art. 1(f) del Acto Legislativo 1 de 2016); (iv) fue aprobado por mayorías absolutas; y (v) se discutió y aprobó en bloque hasta la expedición de la sentencia C-332 de 2017; con posterioridad, fue discutido y aprobado artículo por artículo. Además, se cumplieron las reglas previstas por el Ley 5 de 1992 sobre iniciativa, debates y publicaciones.

30. En relación con la observancia a los principios de consecutividad e identidad relativa, la interviniente señaló que de compararse el texto promulgado del Acto Legislativo 4 de 2017 y el originalmente presentado al Congreso de la República por el Presidente de la República, se evidencia que *“siempre se mantuvieron las coordenadas básicas de la reforma”*. Además, resaltó que *“el debate parlamentario, incluidas las diversas propuestas de modificación del articulado, giraron siempre en torno de estas ideas centrales (...) a decir verdad, el proyecto sufrió muy pocas alteraciones en ese procedimiento”*.

31. En la segunda parte de la intervención, manifestó que el Acto Legislativo 4 de 2017 guarda conexidad directa, objetiva y verificable con el Acuerdo Final. Dicha conexidad se presenta en relación con el punto 6.1.2 *“medidas para incorporar la implementación de los acuerdos con recursos territoriales”*. En este punto, se dispuso expresamente que *“se promoverán mecanismos y medidas para que con recursos del Sistema General de Participaciones y el Sistema General de Regalías se contribuya a financiar la implementación de los acuerdos incluyendo los territorios priorizados para los planes de acción para la transformación regional de los PDET. Los recursos de regalías serán una fuente más de las diferentes fuentes para la implementación del Acuerdo en los territorios, para que estos proyectos fortalezcan el desarrollo de sus municipios y departamentos”*.

32. Por lo demás, advirtió que *“el sistema general de regalías es un instrumento central para la implementación del acuerdo final, no solo por ser una fuente de financiación de la inversión territorial, sino porque en sus fundamentos comparte la visión de que el desarrollo económico, social y ambiental del país se construye desde los territorios, de manera consensuada entre todos los niveles de Gobierno y ello también se aprecia en diversos contenidos del Acuerdo Final de Paz”*. Finalmente, señaló que esta reforma constitucional guarda conexidad con el Acuerdo Final en relación con el fortalecimiento de las entidades territoriales, las cuales deben contar con recursos adicionales a los programados en sus planes de desarrollo, para destinarlos de manera concreta al logro de los puntos acordados.

33. Por último, la interviniente resaltó que el Acto Legislativo 4 de 2017 no sustituye la Constitución, *“así como tampoco ninguno de los referentes constitucionales básicos del régimen de regalías”*. En su opinión, este Acto Legislativo ni siquiera afecta los elementos definitorios de la Constitución, *“como quiera que su alcance se constriñe a destinar, con carácter transitorio, una parte de los recursos de las regalías a la implementación del Acuerdo Final de Paz”*. Por el contrario, en su criterio, con la reforma constitucional *sub examine* (i) el Estado *“sigue siendo el titular de las regalías”*; (ii) *“no se alteró el régimen de descentralización y autonomía de las entidades territoriales en la gestión de las regalías”*; (iii) *“no se desfinancian las entidades territoriales”*; (iv) *“se mantuvieron los derechos de participación de las entidades territoriales frente a las regalías”*; y (v) *“se resguardó la*

autonomía de las entidades territoriales al otorgar a los departamentos la facultad de decidir si se aumenta el porcentaje de recursos a trasladar”.

6. Consultorio Jurídico de la Universidad de Cartagena

34. La Directora y dos estudiantes del Consultorio Jurídico de la Universidad de Cartagena solicitaron la declaratoria de exequibilidad del Acto Legislativo 4 de 2017. Asimismo le solicitaron a la Corte que exhorte al Congreso y al Presidente de la República para que *“creen y establezcan mecanismos de control presupuestal que permita incrementar también rubros para la garantía de otras necesidades de la población”.*

35. Como fundamento de su solicitud, señalaron que el Acto Legislativo 4 de 2017 *“propone una destinación de los recursos del sistema general de regalías para llevar a cabo la implementación de los Acuerdos de Paz y la reparación integral de las víctimas, sin desconocer los objetivos y fines primigenios que se instituyeron por el Sistema de Regalías”.* En tales términos, resaltaron que la finalidad de dicha destinación de recursos es constitucionalmente válida, a la luz de los fines del Estado previstos por el artículo 2 de la Constitución Política.

36. Además, enfatizaron en que dicha medida persigue cuatro fines del Estado, a saber: social, protector, democrático y ético. El primero, en tanto existe una *“obligación ineludible del Estado colombiano para con la población víctima del conflicto armado y los guerrilleros de las FARC EP”.* El segundo, por cuanto la implementación del Acuerdo y la reparación de las víctimas dota de efectividad de los principios, derechos y deberes previstos por la Constitución Política. El tercero, dado que *“con la inversión en los proyectos para implementar los Acuerdos se evidencia el compromiso estatal por darle ejecución a lo pactado entre las partes”.* El último, en la medida en que la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo se logra por medio de *“proyectos que procuren reducir la inequidad social, el desempleo y la pobreza”.*

37. Finalmente, concluyeron que las destinaciones de los rubros del Sistema General de Regalías *“no afectan el principio de sostenibilidad fiscal y el presupuesto nacional”.*

7. Federación Nacional de Departamentos

38. La Directora Ejecutiva (E) de la Federación Nacional de Departamentos solicitó la declaratoria de inexecuibilidad del párrafo 5 del artículo 1 del Acto Legislativo 4 de 2017, por cuanto no satisface el criterio de conexidad. En su opinión, este párrafo *“crea un nuevo modelo para la presentación, viabilización (Sic), aprobación y ejecución de proyectos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, circunstancia que no guarda conexidad directa con los propósitos de facilitar y asegurar la*

implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final". Además, señaló que *"los mencionados recursos no son de exclusividad para atender proyectos de inversión que correspondan a la implementación del Acuerdo para la Terminación del Conflicto sino que corresponden a recursos que se deben ejecutar para inversiones en Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI) de las entidades territoriales"*.

39. Además, señaló que dicha disposición *"creó un nuevo modelo de distribución de los recursos del FCTI que atenta contra elementos definitorios de la Constitución de 1991"*. Los elementos definitorios amenazados son, en su criterio: (i) la autonomía de las entidades territoriales, (ii) el derecho de las entidades territoriales a participar en las rentas nacionales, (iii) el uso eficiente de los recursos, (iv) la ejecución directa de los recursos por parte de las entidades territoriales conforme a sus propios planes de desarrollo, y (v) la supremacía constitucional.

40. Al respecto, consideró que el párrafo 5 del artículo 1 del Acto Legislativo 4 de 2017 *"les niega a las entidades territoriales participar en la presentación y ejecución de los recursos del FCTI por cuanto en el texto se indica que "para la presentación y ejecución de los proyectos la entidad deberá ser parte del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Los programas o proyectos aprobados serán ejecutados por las entidades que los presentaron en la convocatoria"*. En criterio de esta interviniente, dicha disposición priva a las entidades territoriales de la oportunidad de presentar, en igualdad de condiciones, proyectos para la ejecución de esos recursos.

41. Concluyó que el mismo párrafo desconoce la necesaria articulación de los proyectos o programas de inversión con los planes de desarrollo territorial. El párrafo 5 dispone que los recursos de financiación de los proyectos de inversión serán definidos de manera articulada *"con los correspondientes planes de desarrollo"*, sin especificar que se trata de aquellos de orden territorial, con lo cual se desconocen los elementos definitorios de la Constitución antes definidos. En este sentido, resaltó que *"el párrafo 5 al no ser explícito en que los planes de desarrollo sean nacionales y territoriales sino que de la manera en que se describe, sería solo el plan nacional, lo cual atenta contra el artículo 339 de la Constitución"*.

42. Finalmente, la interviniente manifestó que *"la norma analizada no ofrece garantías a las entidades territoriales para hacer valer su derecho de participar en las rentas nacionales y de competir en igualdad de condiciones con la presentación de programas y proyectos que se articulen con sus planes de desarrollo territoriales, infringiendo los parámetros constitucionales fijados en la norma de normas"*.

8. Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento - Codhes

43. Los intervinientes señalaron que el Acto Legislativo 4 de 2017 prevé *“fuentes de financiación pública del Acuerdo de Paz en abstracto y solo residualmente para la reparación a víctimas, en particular porque establece la destinación específica en la materia de los recursos identificados en el Acto Legislativo, como una excepción, contradictoriamente, en las entidades territoriales con un baja o nula incidencia del conflicto armado”*.

44. A su vez, cuestionaron la idoneidad y suficiencia de dichos recursos, porque, en su opinión, generan cargas financieras para los entes territoriales en la medida en que se fundan en: (i) un porcentaje de los recursos recibidos por los entes territoriales del Sistema General de Regalías para el ahorro pensional territorial; (ii) la destinación de un porcentaje de los ingresos del Sistema General de Regalías a una asignación para la paz *“con el agravante de que se institucionaliza el incentivo de actividades de explotación de recursos naturales no renovables a pesar de que los territorios pueden verse afectados sustantivamente por dichas actividades”*; y (iii) el traslado de un porcentaje de saldos no aprobados en el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación *“priorizando para ello a municipios petroleros, mineros o con puertos para transportar dichos recursos o sus derivados, entre otros, lo cual va en contravía del Acuerdo de Paz”*. Resaltaron que con dicha priorización se generan *“desbalances constitucionales”* en relación con la igualdad de acceso a recursos públicos por parte de los entes territoriales.

45. Con fundamento en los anteriores planteamientos, concluyeron que *“el Gobierno Nacional no ha mostrado la suficiente voluntad política para responder a su deber de reparar a las víctimas desde la perspectiva de identificar fuentes idóneas de financiación de las medidas de reparación a su cargo”*. Por lo tanto, le solicitaron a la Corte que exhorte al Gobierno Nacional para que *“identifique fuentes adicionales de financiación para el corto y mediano plazo encaminadas a garantizar el cumplimiento de la política pública de atención y reparación a víctimas con especial énfasis en las medidas de reparación”*.

46. Los intervinientes presentaron sus opiniones sobre (i) la contribución de los victimarios a la reparación de las víctimas, (ii) las posibles medidas para la obtención de ingresos y la reorientación de las prioridades del gasto público, (iii) la necesidad de imponer sanciones pecuniarias por parte de la Jurisdicción Especial para la Paz, y, finalmente, (iv) las reformas en materia de extinción de dominio, reparación a las víctimas y la restitución de tierras. Con base en sus consideraciones, le solicitaron a la Corte:

- (i) Declarar la exequibilidad condicionada del acto legislativo 4 de 2017 en el sentido de que la expresión *“incluyendo la financiación de proyectos destinados a la reparación de víctimas, contenida en el inciso 1 del párrafo 4 y en el inciso 1 del nuevo párrafo 7 (...) deben interpretarse en el sentido de que dichos proyectos deben ser los prioritarios entre los susceptibles de ser financiados”*.

- (ii) Declarar la inexecutableidad de la expresión “*el 30% restante se destinará para incentivar la producción de municipios, en cuyos territorios se exploten los recursos naturales no renovables y a los municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o derivados de los mismos*”, contenida en el inciso 2 del nuevo párrafo 7.
- (iii) Declarar la inexecutableidad de la expresión “*... y los municipios en cuyos territorios se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables*”, contenida en el inciso 4 del nuevo párrafo 7.
- (iv) Exhortar al Gobierno Nacional para que “*identifique, desarrolle e implemente, con la debida participación de las víctimas y sus organizaciones, un instrumento fiscal dirigido a la destinación de recursos económicos idóneos a la financiación de las medidas de reparación del universo de víctimas de violaciones a derechos humanos acaecidas con ocasión del conflicto armado al que busca poner fin el Acuerdo Final de Paz de noviembre de 2016, con base en el principio de centralidad de las víctimas en su implementación*”.

9. Intervención de los ciudadanos Andrea Carolina Julio Guzmán, Angélica Salcedo Romero y Freddy Andrés Gutiérrez Celin

47. Los intervinientes solicitaron la declaratoria de inexecutableidad del párrafo 8 del Acto Legislativo 4 de 2017, por cuanto, en su opinión, “*esta norma desconoció los principios [constitucionales] para la distribución de las regalías*”, así como los artículos 27, 67 y 71 de la Constitución Política. En su opinión, el Congreso “*al momento de disminuir los fondos destinados al Fondo de Ciencia, Tecnología y Desarrollo en un 60% incurrió en una supresión sustancial de elementos propios de la Constitución en cuanto al proceso de destinación de los recursos de las regalías en vista que al momento de recortar más de la mitad de los fondos destinados para este fin se vio inmerso en una extralimitación de sus funciones lo que terminaría siendo inconstitucional*”.

48. En este mismo sentido, los intervinientes señalaron que “*la implementación de un Acuerdo de Paz, no puede terminar en una deducción significativa del presupuesto para la Innovación y la Ciencia, debido a que esto mismo aporta al desarrollo del país, la sostenibilidad de la sociedad y el progreso de la misma*”. Por último, advirtieron que “*reducir el 60% de los saldos no aprobados en el Fondo de Ciencia sería una forma inadecuada de aportar a la Paz*”.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR

49. El 22 de febrero de 2018, el Procurador General de la Nación presentó su concepto sobre el asunto de la referencia, en el que solicita que se declare la executableidad del Acto Legislativo 4 de 2017, con excepción de la

expresión “y la implementación” prevista en el párrafo transitorio 9 del artículo 2, la cual, en su criterio, debe ser declarada inexecutable²².

50. En la primera parte de su intervención, el Procurador señaló que el Congreso de la República tramitó y expidió el Acto Legislativo 4 de 2017 de conformidad con las reglas del procedimiento especial previstas por el Acto Legislativo 1 de 2016 y por la Ley 5 de 1992. En efecto, (i) fue expedido en vigencia del procedimiento legislativo especial previsto por el Acto Legislativo 1 de 2016; (ii) se tramitó “dentro del lapso habilitado constitucionalmente”; (iii) tiene relación de conexidad “temática y finalística” con el Acuerdo Final, en particular con el punto 6.1.2; y (iv) cumplió con los requisitos relativos a la iniciativa gubernamental, el trámite y la aprobación en ambas cámaras, la conciliación, la promulgación y la publicación del acto normativo *sub examine*.

51. En la segunda parte de su intervención, el Procurador anotó que “no observa que en lo regulado en dicho acto legislativo se hubieran introducido elementos que hayan cambiado los valores o el sentido de la Constitución, al extremo de volverla radicalmente distinta o diferente a la adoptada por el Constituyente primario de 1991”. Tras identificar veinte ejes de la Constitución²³, el Procurador concluyó que el Acto Legislativo no los sustituye y ni los “compromete”.

52. Es más, señaló que ni siquiera los párrafos 4 y 5 del Acto Legislativo, que tienen naturaleza permanente y no temporal, incurren en sustitución de la Constitución, en la medida en que no comprometen el Sistema General de Regalía. Sobre el párrafo 4, el Procurador consideró que “se mantiene incólume la finalidad constitucional de cubrir los pasivos pensionales con los recursos del SGR destinados para ello”, en la medida en que prevé que la disposición de tales recursos para financiar proyectos de inversión es procedente “una vez hayan cubierto tales pasivos y no antes”.

53. En cuanto al párrafo 5, sostuvo que “tiene por finalidad resolver un problema de ejecución presupuestal de los recursos del SGR destinados al Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación para, por esta vía, darle cabal cumplimiento a la implementación del Acuerdo Final (...) en lo que a ciencia, tecnología e innovación aplicada al desarrollo agropecuario se refiere”. También resaltó que no se compromete la autonomía de los entes territoriales en relación con el uso de los recursos de las regalías, “porque se mantiene la destinación constitucional a las regiones como recursos exógenos de los

²² Cno. 2. Fls. 84 a 128.

²³ (i) El principio democrático, (ii) la separación de poderes, (iii) el control de constitucionalidad, (iv) la soberanía popular, (v) el interés general, (vi) la igualdad, (vii) el principio de mérito y (viii) la carrera administrativa, (ix) la supremacía de la Constitución, (x) las obligaciones de respeto, protección y garantía de los derechos, (xi) el pluralismo político, (xii) la autonomía e independencia judiciales, (xiii) el Estado social de derecho, (xiv) la progresividad de los derechos sociales, (xv) la primacía y la vigencia de los derechos fundamentales, (xvi) la tutela judicial efectiva, (xvii) el bicameralismo, (xviii) la alternancia del poder, (xix) la rigidez constitucional, (xx) el control de poder y (xxi) la participación política.

cuales participan en los términos establecidos por el orden constitucional expresado en el Acto Legislativo 4 de 2017”.

54. Respecto del párrafo transitorio 9, solicitó la declaratoria de inexecutable de la expresión “*y la implementación*”. Tal solicitud se fundó en que tal expresión sometería la implementación del Acuerdo Final “*a lo definido en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 –y demás planes que a futuro se aprueben– que fue expedido con anterioridad a la aprobación del Acuerdo Final en forma unilateral por el Estado colombiano y no como producto del acuerdo entre el Gobierno Nacional y las FARC EP; es decir finalmente lo ejecutado terminaría siendo la totalidad del contenido del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, así como de los planes regionales de desarrollo y de los planes nacionales de desarrollo que a futuro se aprueben*”.

55. Además, sostuvo que, en todo caso, el párrafo 9 debe “*entenderse correlacionado con el artículo 3 del Acto Legislativo 1 de 2016 en el sentido de que los proyectos de inversión que serán financiados con los recursos del SGR destinados a la implementación del Acuerdo Final, deberán guardar concordancia únicamente con el componente específico para la paz del plan plurianual de inversiones del Plan Nacional de Desarrollo*”.

56. Por último, en relación con el párrafo 10, manifestó que esta norma prevé que las entidades territoriales podrán definir directamente los proyectos de inversión cuando estos tengan por objeto la implementación del Acuerdo Final, siempre que (i) su apropiación bienal de inversión sea menor a 4.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes y (ii) que tengan un adecuado desempeño en la gestión de estos recursos. Al respecto, resaltó que dicha regulación no es óbice para que tales decisiones “*no tengan ningún control*”. Por el contrario, están sometidas a los controles políticos, fiscales y disciplinarios ordinarios. En consecuencia, no existe reparo de constitucionalidad alguno.

De conformidad con lo anterior, las intervenciones sobre la constitucionalidad del Acto Legislativo 4 de 2017 pueden observarse en el siguiente cuadro:

Intervenciones sobre la constitucionalidad del AL 4 de 2017			
Interviniente	Requisitos del AL1 / 16 y vicios de procedimiento	Cuestionamiento de fondo	Solicitud
CGR	No se incurrió en vicio	No se pronunció	Exequible
Min Hacienda <i>et al.</i>	No se incurrió en vicio	No sustituye la CP	Exequible
Asofondos	No se incurrió en vicio	No se pronunció	Exequible
U Libre	No se incurrió en vicio	No sustituye la CP	Exequible

	vicio		
Presidencia de la R	No se incurrió en vicio	No sustituye la CP	Exequible
U de Cartagena	No se pronunció	No se pronunció	Exequible Exhorto al Gobierno Nacional y al Congreso
Fed Nal de Dptos.	Pár. 5 del art. 1 no guarda conexidad con el Acuerdo Final	Pár. 5 del art. 1 sustituye cinco elementos definitorios de la Constitución	Inexequibilidad del Pár. 5 del art. 1
Codhes	No se pronunció	Desconoce el derecho a la reparación de las víctimas, crea un desbalance constitucional y contradice el Acuerdo Final	Exequibilidad condicionada del AL 4 de 2017 Inexequibilidad parcial del Par. 7 del art. 1 Exhorto al Gobierno Nacional
Angélica Julio <i>et al.</i>	No se pronunció	Pár. 8 del art. 1 desconoce los artículos 27, 67 y 71 de la CP, así como los principios constitucionales de la distribución de las regalías	Inexequibilidad del Pár. 8 del art. 1
PGN	No se incurrió en vicio	No sustituye la CP	Inexequibilidad de la expresión “ <i>implementación</i> ” del Pár. 9 del art. 2.

V. CONSIDERACIONES

A. Competencia

57. Según lo dispone el artículo 1 (k) del Acto Legislativo 1 de 2016, la Corte Constitucional ejerce el control automático y único de constitucionalidad de los actos legislativos tramitados mediante el procedimiento legislativo especial para la paz (en adelante, PLEP), con posterioridad a su entrada en vigencia. Este control es únicamente por vicios de procedimiento en la formación del acto.

58. En tales términos, la Corte Constitucional es competente para decidir sobre la constitucionalidad del Acto Legislativo 4 de 2017, “*por el cual se adiciona el artículo 361 de la Constitución Política*”, por cuanto (i) fue

expedido por el Congreso de la República mediante el PLEP y (ii) entró en vigencia el 8 de septiembre de 2017.

B. Problemas jurídicos y metodología de análisis

59. Le corresponde a la Corte determinar si, en la formación del Acto Legislativo 4 de 2017, “*por el cual se adiciona el artículo 361 de la Constitución Política*”, el Congreso de la República incurrió en algún vicio de procedimiento. Para tal efecto, esta Corte analizará si el Congreso: (i) cumplió los requisitos de procedimiento previstos en el ordenamiento jurídico para la formación de este acto normativo, y (ii) incurrió en vicio de competencia alguno con su promulgación. Este análisis se someterá a la siguiente metodología.

60. Primero, *la Corte analizará el procedimiento del Acto Legislativo 4 de 2017*. Con tal objetivo, la Corte (i) determinará la naturaleza y el alcance del control de constitucionalidad de los actos legislativos tramitados y promulgados mediante el PLEP; (ii) señalará las características del PLEP y los requisitos, generales y especiales, para la formación de estos actos legislativos de conformidad con lo previsto por la Constitución Política, el Acto Legislativo 1 de 2016 y la Ley 5 de 1992; y, finalmente, (iii) analizará si el Acto Legislativo 4 de 2017 cumple con tales requisitos.

61. Segundo, *la Corte examinará la competencia del Congreso para la expedición del Acto Legislativo 4 de 2017* con fundamento en la doctrina de la sustitución de la Constitución. Con tal objetivo, la Corte (i) reiterará la jurisprudencia relativa a la metodología del juicio de sustitución de la Constitución; y (ii) determinará si, con la expedición de este Acto Legislativo, el Congreso incurrió en vicio de competencia.

C. Control de constitucionalidad de los actos legislativos tramitados y promulgados por medio del PLEP

62. El artículo 1 (k) del Acto Legislativo 1 de 2016 dispone que “*los proyectos de ley y de acto legislativo tramitados mediante el procedimiento legislativo especial para la paz tendrán control automático y único de constitucionalidad*”. En el caso de los actos legislativos, esta misma disposición señala que el control de constitucionalidad se llevará a cabo (i) con posterioridad a la entrada en vigencia de dichos actos normativos; (ii) solo por vicios de procedimiento en su formación; y (iii) en un término equivalente a la tercera parte del previsto para los del procedimiento ordinario.

63. De conformidad con la jurisprudencia constitucional, el control de constitucionalidad de los actos legislativos expedidos por medio del PLEP

tiene las siguientes características²⁴. Primero, *es jurisdiccional*, en la medida en que es un control jurídico de constitucionalidad a cargo de la Corte Constitucional²⁵. Segundo, *es automático*, porque se activa con la entrada en vigencia de tales actos normativos, sin que se requiera el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad²⁶.

64. Tercero, *es procedimental*, por cuanto solo versa sobre los eventuales vicios de procedimiento en la formación del acto²⁷. Como se señalará líneas adelante, el control por vicios de procedimiento abarca también el relativo a la competencia del Congreso de la República para aprobar la reforma constitucional *sub examine*²⁸. Sobre este particular, la Corte examina que (i) se cumpla con los requisitos de competencia previstos por el Acto Legislativo 1 de 2016 y que (ii) con su aprobación, el Congreso no hubiere incurrido en sustitución de la Constitución.

65. Cuarto, *es único*, porque se materializa en una sentencia que hace tránsito a cosa juzgada constitucional absoluta²⁹. Quinto, *es participativo*, dado que los ciudadanos pueden intervenir en el proceso de constitucionalidad durante el término de 10 días³⁰. Sexto, *es abreviado*, toda vez que el término del proceso de revisión de constitucionalidad se reduce a una tercera parte del ordinario³¹. Finalmente, *es posterior*, pues se lleva a cabo luego de la entrada en vigencia del acto legislativo³².

Las características del control de constitucionalidad de los actos legislativos aprobados mediante PLEP pueden observarse de forma sintética en el siguiente cuadro.

Control constitucional de los actos legislativos aprobados mediante PLEP	
1. Jurisdiccional	Ejercido por la Corte Constitucional
2. Automático	Se activa simplemente con la entrada en vigencia del acto legislativo

²⁴ Sentencias C-630 y C-647, ambas de 2017.

²⁵ Sentencia C-674 de 2017.

²⁶ *Id.*

²⁷ Sentencia C-630 de 2017.

²⁸ Sentencias C-551 de 2003 y C-141 de 2010, entre otras.

²⁹ Sentencia C-332 de 2017. “La posibilidad de nuevo pronunciamiento también surge de una eventual inconstitucionalidad sobreviniente que resulte del cambio de parámetro de valoración constitucional, por lo que, conforme lo sostuvo el Procurador General de la Nación, el carácter único del control de constitucionalidad tiene plena justificación siempre que se mantenga invariado ese parámetro.”

³⁰ Decreto Ley 121 de 2017. Art. 1.5. “El Procurador General de la Nación contará con un plazo de diez (10) días para rendir el concepto de rigor. El término de intervención ciudadana correrá simultáneamente al del Procurador General de la Nación y hasta por el mismo plazo.” Asimismo, según lo previsto en el artículo 242 de la Constitución Política, cualquier ciudadano podrá intervenir en los procesos en los cuales no existe acción pública de inconstitucionalidad, en consonancia con el derecho que tienen de participar en la defensa de la Constitución.

³¹ Acto Legislativo 1 de 2016. Art. 1 (k) “Los términos de esta revisión para leyes y actos legislativos se reducirán a la tercera parte de los del procedimiento ordinario y no podrán ser prorrogados.”

³² Acto Legislativo 1 de 2016. Art. 1 (k) “Los proyectos de ley y 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.”

3. Procedimental	Versa sobre eventuales vicios de procedimiento en la formación del acto
4. Único	Se concreta en una decisión que hace tránsito a cosa juzgada constitucional absoluta
5. Participativo	Los ciudadanos pueden intervenir
6. Abreviado	Los términos se reducen a una tercera parte
7. Posterior	Se realiza con posterioridad a la entrada en vigencia del acto

D. Características generales y requisitos para el trámite de los actos legislativos mediante el PLEP

66. El Acto Legislativo 1 de 2016 tuvo por objeto crear 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*”. Con tal propósito, en su artículo 1 dispuso la creación del PLEP, mediante el cual el Congreso de la República expidió actos legislativos y leyes con dicho objeto. A continuación se fijarán las *subreglas* de la jurisprudencia constitucional sobre (i) las características del PLEP; (ii) los *requisitos de competencia* previstos por el Acto Legislativo 1 de 2016; (iii) los *requisitos formales* dispuestos por el mismo acto normativo; y, finalmente, (iv) los *requisitos formales ordinarios* previstos por la Constitución y el reglamento del Congreso para el trámite y la aprobación de actos legislativos.

1. Las características del PLEP para el trámite y la aprobación de actos legislativos

67. Desde la sentencia C-699 de 2016, la Corte ha reiterado que, en relación con los mecanismos de reforma constitucional, el PLEP es “*un mecanismo especial, excepcional y transitorio de reforma, que adiciona un procedimiento a los previstos en las cláusulas de enmienda constitucional*”. Es *especial*, por cuanto prevé herramientas de producción normativa breves y expeditas con el objeto de facilitar “*la transición hacia la terminación del conflicto*”³³. Es *excepcional*, en la medida en que, por medio de este procedimiento, el Congreso de la República solo puede expedir normas para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo de Paz³⁴. Es *transitorio*, porque opera dentro de los 6 meses siguientes a la entrada en vigencia del Acto Legislativo 1 de 2016, prorrogables por una sola vez³⁵. En

³³ Sentencia C-699 de 2016. “*Los actos legislativos especiales, fruto del Acto Legislativo 1 de 2016: (i) son proferidos en virtud de un procedimiento de reforma especial (pues su objeto es la transición hacia la terminación del conflicto), excepcional (solo para implementar el acuerdo)*”. Cfr. Sentencia C-674 de 2017.

³⁴ *Id.* “*En segundo lugar, el procedimiento de reforma constitucional, del cual forma parte la disposición acusada, no solo es especial ya que su objeto es la transición hacia la terminación del conflicto, sino además excepcional (solo para implementar el acuerdo)*”. Cfr. Sentencia C-674 de 2017.

³⁵ *Id.* “*Los actos legislativos especiales que se expidan en virtud del procedimiento especial de reforma previsto en el Acto Legislativo 1 de 2016 solo pueden proferirse dentro de un término de seis meses siguientes a su entrada en vigencia, prorrogable por un periodo igual. Por lo mismo, una vez vencido ese plazo desaparece el mecanismo especial de reforma. Mientras tenga fuerza jurídica, y después de que la pierda,*

consecuencia, la habilitación al Congreso de la República para expedir actos legislativos y leyes expiraría bien en la fecha en que vencía el plazo inicial o cuando terminara su prórroga³⁶.

68. La jurisprudencia constitucional ha desarrollado estas características del PLEP en los siguientes términos. De su *carácter especial*, se sigue que si bien el Acto Legislativo 1 de 2016 introdujo normas especiales para el trámite y la expedición de actos legislativos, preserva el régimen general de producción normativa en lo que concierne a los requisitos básicos consagrados en la Constitución y en el reglamento del Congreso³⁷. De su *naturaleza excepcional*, se sigue que (i) no se podía tramitar por medio del PLEP un acto legislativo que no tuviere por objeto la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final³⁸, y que (ii) el cumplimiento de los requisitos del PLEP solo era exigible en los precisos términos del Acto Legislativo 1 de 2016³⁹, en consecuencia, en lo no previsto por esta normativa, se aplica el reglamento del Congreso de la República⁴⁰. Finalmente, de su *carácter transitorio*, se sigue que, paralelamente y una vez finalizara el término para hacer uso del PLEP, el Congreso de la República podría utilizar los mecanismos ordinarios de reforma constitucional para continuar con la implementación normativa del Acuerdo Final, es decir, que el PLEP no eliminaba ni suspendía los mecanismos permanentes de reforma a la Constitución⁴¹.

El siguiente cuadro sintetiza las características del PLEP en relación con el trámite y la aprobación de actos legislativos:

Características del PLEP en relación con el trámite y la aprobación de actos legislativos		
	Definición	Implicaciones

subsisten sin embargo los demás procedimientos de reforma constitucional (CP arts. 374 y ss.)” Cfr. Sentencia C-674 de 2017.

³⁶ El 26 de mayo de 2017, el Gobierno Nacional le comunicó oficialmente al Congreso de la República la prórroga del PLEP.

³⁷ Sentencia C-674 de 2017. Cfr. Sentencia C-699 de 2016. “*El procedimiento de reforma especial contemplado en el Acto Legislativo 1 de 2016 tiene por objeto “facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera” (AL art 1 lit. a). Se inscribe, como puede observarse, en un contexto de transición hacia la terminación del conflicto armado y la consecución de la paz.*”

³⁸ Sentencia C-699 de 2016. “*El procedimiento de reforma constitucional, del cual forma parte la disposición acusada, no solo es especial ya que su objeto es la transición hacia la terminación del conflicto, sino además excepcional (solo para implementar el acuerdo) y transitorio (solo por 6 meses, prorrogable por un periodo igual). Esto significa que subsisten los mecanismos permanentes de enmienda constitucional, los cuales no son entonces ni suspendidos ni derogados. Además, implica que el procedimiento solo puede usarse para desarrollar el acuerdo final, y no para introducir reformas desprovistas de conexidad con este último. Finalmente, quiere decir que una vez se agote el término de aplicabilidad del mecanismo especial, las reformas introducidas por este conducto pueden ser a su vez modificadas o derogadas según los procedimientos permanentes de enmienda.*”

³⁹ Sentencia C-647 de 2017.

⁴⁰ Sentencia C-647 de 2017.

⁴¹ Sentencia C-699 de 2016. “*Es de carácter transitorio, ya que se establece solo por 6 meses, prorrogables por un período igual.*” Cfr. Sentencia C-630 de 2017.

Especial	El PLEP tiene por objeto tramitar actos legislativos para la terminación del conflicto	(i) Prevé requisitos especiales para la aprobación de actos legislativos, en tanto (ii) Preserva el régimen y los requisitos generales para la aprobación de actos legislativos
Excepcional	Solo para aprobar normas de implementación del Acuerdo Final	(i) Es inconstitucional utilizar el PLEP para aprobar actos legislativos que no tuvieren por objeto la implementación del Acuerdo Final (ii) Los requisitos especiales del PLEP solo se exigen en los precisos términos del AL 1 de 2016
Transitorio	Solo por el término previsto por el AL 1 de 2016	El Congreso podría utilizar los mecanismos ordinarios de reforma paralelamente o con posterioridad al PLEP

2. Los requisitos de competencia previstos por el Acto Legislativo 1 de 2016 para la aprobación de actos legislativos

69. El acto Legislativo 1 de 2016 prevé dos clases de requisitos para el trámite y la aprobación de actos legislativos y leyes para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final, a saber: *de competencia* y *formales*. Los primeros determinan la habilitación del Congreso de la República para la expedición de tales actos normativos, mientras que los segundos versan sobre las exigencias de trámite en su elaboración, deliberación y aprobación.

70. Los *requisitos de competencia* que deben cumplir los actos legislativos tramitados y aprobados mediante el PLEP son los siguientes: (i) *la conexidad material*, (ii) *la conexidad teleológica*, (iii) *la temporalidad*, y (iv) *la habilitación competencial derivada de la iniciativa gubernamental*. En los términos de la sentencia C-674 de 2017, del cumplimiento de estos requisitos “*depende la habilitación*” para que el Congreso de la República pueda tramitar y aprobar actos legislativos por medio del PLEP. Por lo tanto, el incumplimiento de los mismos, configuraría un vicio de procedimiento en la formación de tales actos, “*pues desaparece el pilar o presupuesto básico que permite la expedición de una norma, así el resto del trámite legislativo se haya ajustado a los parámetros constitucionales y legales*”⁴².

71. Primero, la *conexidad material* está prevista en el inciso 1 del artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2016 e implica que los actos legislativos tramitados

⁴² Sentencia C-674 de 2017.

y aprobados mediante el PLEP deben tener una *vinculación estrecha y directa* con los contenidos específicos del Acuerdo Final. Este vínculo debe ser de tal entidad que evidencie que el trámite y la aprobación de la reforma constitucional tuvo por objeto la implementación normativa del Acuerdo Final⁴³. Al respecto, en la sentencia C-630 de 2017, la Corte señaló que, mediante el PLEP, el Congreso de la República no está facultado constitucionalmente para aprobar actos legislativos que no tengan conexidad material con los contenidos específicos del Acuerdo Final, pues, para dichos asuntos, existe el conducto ordinario diseñado en la Constitución Política de 1991.

72. Segundo, la *conexidad teleológica* está prevista en el artículo 1 (a) del Acto Legislativo 1 de 2016 y exige que los actos legislativos tramitados y aprobados mediante el PLEP deben *tener como propósito facilitar y asegurar* la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final. Al respecto, la Corte ha señalado que los actos legislativos expedidos mediante este procedimiento legislativo especial no solo deben contribuir a alcanzar la paz, sino que deben tener por finalidad la implementación de los compromisos expresamente previstos por el Acuerdo Final y su desarrollo normativo.

73. En todo caso, en relación con ambas dimensiones de la conexidad, en la sentencia C-647 de 2017, la Corte resaltó que este juicio tiene dos características. Primera, requiere demostrar una relación directa más que con el contenido de lo pactado, con los objetivos de ofrecer garantías de cumplimiento y fin del conflicto, dar estabilidad y seguridad jurídica y permitir la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Segunda, en las normas de implementación es posible que existan preceptos con un alcance regulatorio más amplio y específico si se compara frente a lo manifestado en el Acuerdo Final, o que, incluso, suponen llenar un vacío en algún aspecto que no fue abordado explícitamente por las partes, pero que se requiere con miras a lograr la sistematicidad del ordenamiento jurídico, en especial respecto de las normas constitucionales, a partir de las transformaciones que se buscan realizar para armonizar o viabilizar la implementación de lo pactado.

74. Tercero, la *temporalidad o habilitación temporal* está prevista en el inciso 1 del artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2016, según el cual “*se pondrá en marcha el procedimiento legislativo especial para la paz, por un periodo de seis meses, contados a partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo*”. El mismo Acto Legislativo dispuso que dicho término podría prorrogarse por un periodo igual, previa comunicación oficial del Gobierno Nacional al Congreso de la República⁴⁴. Del mismo modo, el artículo 5 *ibídem* previó que esta reforma constitucional entraría en vigencia

⁴³ Sentencia C-699 de 2016. “Además, implica que el procedimiento solo puede usarse para desarrollar el acuerdo final, y no para introducir reformas desprovistas de conexidad con este último, pues, para esos asuntos, existe el conducto legislativo ordinario trazado en el texto superior.”

⁴⁴ AL. 1 de 2016. Art. 1. “Este procedimiento podrá ser prorrogado por un período adicional de hasta seis meses mediante comunicación formal del Gobierno Nacional ante el Congreso de la República.”

“a partir de la refrendación del Acuerdo Final”, la cual, según la jurisprudencia de esta Corte, concluyó con las proposiciones aprobatorias de la Cámara de Representantes y del Senado de la República de 29 y 30 de noviembre de 2016, respectivamente⁴⁵.

75. En tales términos, la habilitación constitucional al Congreso de la República para expedir actos legislativos por medio del PLEP se activó desde el día 1 de diciembre de 2016. Además, el 26 de mayo de 2017, el Gobierno Nacional le informó al Congreso de la República la decisión de prorrogar el PLEP⁴⁶. Por lo tanto, este procedimiento especial estuvo vigente hasta el día 30 de noviembre de 2017. Así las cosas, le corresponde a esta Corte verificar si el acto legislativo *sub examine* fue tramitado y aprobado antes de esa fecha.

76. Finalmente, la *habilitación competencial derivada de la iniciativa gubernamental* está prevista por el artículo 1 (a) del Acto Legislativo 1 de 2016. Según esta disposición, el Congreso de la República solo podía tramitar, por medio del PLEP, los actos legislativos presentados por el Gobierno Nacional, quien, en relación con estos actos normativos, tenía iniciativa legislativa exclusiva⁴⁷. La Corte ha resaltado que, para estos efectos, el Gobierno Nacional está integrado por los ministros de despacho en relación con cada asunto, según lo prevé el artículo 208 de la Constitución Política⁴⁸, “sin tener que recurrir necesariamente el Presidente de la República”⁴⁹.

El siguiente cuadro sintetiza los requisitos de competencia previstos por el Acto Legislativo 1 de 2016 para el trámite y la aprobación de actos legislativos mediante el PLEP:

<i>Requisitos de competencia</i> previstos por el AL 1 de 2016 para el trámite y la aprobación de los actos legislativos mediante el PLEP	
Conexidad material	Vinculación estrecha y directa con los contenidos específicos del Acuerdo Final
Conexidad teleológica	Finalidad de facilitar y asegurar la

⁴⁵ Al respecto, en la sentencia C-160 de 2017, la Corte determinó que el proceso de refrendación popular del Acuerdo Final concluyó en el Congreso de la República, “mediante la aprobación mayoritaria de las proposiciones 83 y 39 del 29 y 30 de noviembre de 2016, respectivamente, y mediante la exposición de motivos que dio lugar a la Ley 1820 de 2016 y en el artículo 1 de esta normativa” y, por lo tanto, “debe entenderse que el término de 180 días de vigencia de las facultades legislativas para la paz comenzó a contarse a partir del 1 de diciembre de 2016”.

⁴⁶ El 26 de mayo de 2017, el Gobierno Nacional le comunicó oficialmente al Congreso de la República la prórroga del PLEP.

⁴⁷ Sentencia C-031 de 2017. “(...) la iniciativa opera como una especie de fuerza que obliga al parlamento a encargarse, de manera pública, del examen de un determinado tema, a partir de una propuesta que le ha sido radicada por una autoridad competente para dar inicio al debate legislativo (...) vincula el ejercicio de la iniciativa legislativa con un régimen de competencias previamente definido por la propia Constitución.”

⁴⁸ Art. 208 de la CP. “Los ministros, en relación con el Congreso, son voceros del Gobierno, presentan a las Cámaras proyectos de Ley, atienden las citaciones que aquellas les hagan y toman parte en los debates directamente o por conducto de los viceministros.”

⁴⁹ Sentencia C-674 de 2017. Cfr. Art. 115 de la CP. “El Presidente y el ministro o director de departamento correspondiente, en cada negocio particular, constituyen el Gobierno.”

	implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final
Temporalidad	Trámite y aprobación antes del 30 de noviembre de 2017
Habilitación competencial Iniciativa gubernamental	Presentación del proyecto de acto legislativo por parte del Gobierno Nacional

3. Los requisitos formales previstos por el Acto Legislativo 1 de 2016 para la aprobación de actos legislativos mediante el PLEP

77. De conformidad con lo previsto por el Acto Legislativo 1 de 2016, los *requisitos formales* que deben cumplir los actos legislativos tramitados y aprobados mediante el PLEP son los siguientes: (i) tener trámite preferencial, esto es, prelación absoluta en el orden del día sobre cualquier otro asunto, hasta tanto la respectiva cámara o comisión decida al respecto⁵⁰; (ii) titularse así: “*El Congreso de Colombia, en virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, DECRETA*”⁵¹; (iii) tramitarse en una sola vuelta de cuatro debates⁵²; (iv) observar el lapso de 8 días para su tránsito de una a la otra cámara⁵³; y (v) aprobarse por mayoría absoluta⁵⁴. Habida cuenta del carácter excepcional del PLEP (párr. 65 y 66), la Corte ha determinado que este último requisito “*debe ser interpretado de forma restrictiva*” pues implica una excepción a la regla de mayoría simple prevista en el artículo 118 de la Constitución⁵⁵. Por lo tanto, este requisito se predica “*únicamente de la aprobación de la iniciativa, más no frente al resto de propuestas que, por*

⁵⁰ Art. 1 (b) del AL 1 de 2016. “*Los proyectos de ley y de acto legislativo tramitados mediante el procedimiento legislativo especial para la Paz tendrán trámite preferencial. En consecuencia, tendrán absoluta prelación en el orden del día sobre cualquier otro asunto, hasta tanto la respectiva Cámara o Comisión decida sobre él*”.

⁵¹ Art. 1 (c) del AL 1 de 2016. “*El título de las leyes y los actos legislativos a los que se refiere este artículo, deberá corresponder precisamente a su contenido y a su texto procederá esta fórmula: “El Congreso de Colombia, en virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, DECRETA”*”.

⁵² Art. 1 (f) del AL 1 de 2016. “*Los actos legislativos serán tramitados en una sola vuelta de cuatro debates.*”

⁵³ Art. 1 (f) del AL 1 de 2016. “*El tránsito del proyecto entre una y otra Cámara será de ocho (8) días*”. Cfr. Sentencias C-203 de 1995 y C-309 de 2004. “*(...) Dispone el artículo 160 de la Constitución que entre el primero y el segundo debate, en el trámite de cualquier proyecto, deberá mediar un lapso no inferior a ocho días y que entre la aprobación de un proyecto en una de las cámaras y la iniciación del debate en la otra, deberán transcurrir por lo menos quince días. Tales términos han sido consagrados con el propósito de asegurar que los miembros del Congreso, antes de votar sobre los proyectos puestos a su consideración tengan tiempo de estudiar su contenido y de evaluar su conveniencia, para que la decisión que cada uno adopte no obedezca al irreflexivo impulso del ‘pupitrazo’ sino a la persuasión racional en torno a los alcances de la iniciativa. Ello le da importancia y seriedad a la votación que se produce en las sucesivas instancias legislativas. También se busca que la opinión pública, gracias a la divulgación de los textos ya aprobados durante los debates transcurridos, se manifieste sobre ellos y contribuya a la mejor ilustración y al más amplio análisis del Congreso en virtud de una mayor participación democrática. Ahora bien, si tales son los propósitos de la norma, los días que deben transcurrir entre el primero y el segundo debate y entre la aprobación del proyecto en una cámara y la iniciación del debate en la otra no deben ser necesariamente hábiles, pues la consideración de los textos que habrán de ser votados puede tener lugar también en tiempo no laborable, según las disponibilidades de cada congresista, a la vez que en los lapsos contemplados, aun tratándose de días comunes, puede la ciudadanía expresarse (...)*”

⁵⁴ Art. 1 (g) del AL 1 de 2016. “*Los proyectos de acto legislativo serán aprobados por mayoría absoluta*”

⁵⁵ Art. 118 de la Ley 5 de 1992. “*Mayoría simple. Tiene aplicación en todas las decisiones que adopten las cámaras legislativas, cuando las disposiciones constitucionales no hayan dispuesto otra clase de mayoría.*”

ejemplo, pretenden su archivo o proponen aplazar la discusión".⁵⁶ En todo caso, la Corte reitera que, según lo previsto por los artículos 375 de la Constitución Política y 119 de la Ley 5 de 1992, las reformas constitucionales, en "segunda vuelta" se aprobarán por mayoría absoluta⁵⁷.

78. Además, el artículo 1 de dicho Acto Legislativo dispone que los proyectos de acto legislativo tramitados y aprobados mediante el PLEP: (vi) solo podrán tener las modificaciones que se ajusten al Acuerdo Final y que cuenten con el aval previo del Gobierno Nacional⁵⁸; (vii) podrán tramitarse en sesiones extraordinarias⁵⁹; (viii) serán decididos en su totalidad en las plenarias y en las comisiones en una sola votación⁶⁰; y (ix) se someterán a control automático y único de constitucionalidad, con las características descritas en los párr. 62 a 65⁶¹.

79. Es preciso resaltar que, mediante la sentencia C-332 de 17 de mayo de 2017, la Corte Constitucional declaró inexecutable las secciones (h) y (j) del artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2016, referentes a los requisitos (vi) y (viii) descritos en el párrafo anterior⁶². Por lo tanto, habida cuenta de que la Corte no moduló los efectos en el tiempo de esta decisión⁶³, desde la fecha de adopción de la misma, el Congreso de la República ha tenido la competencia de introducir modificaciones a los proyectos de acto legislativo y de ley, sin contar con el aval gubernamental, así como de decidir si delibera sobre el articulado, contenido por contenido, u opta por la votación en bloque del proyecto. Los anteriores requisitos se sintetizan en el siguiente cuadro:

Requisitos formales del PLEP para el trámite y la aprobación de actos legislativos (Art. 1 del AL 1 de

⁵⁶ Sentencia C-674 de 2017.

⁵⁷ Art. 375 de la CP. "El trámite del proyecto tendrá lugar en dos períodos ordinarios y consecutivos. Aprobado en el primero de ellos por la mayoría de los asistentes, el proyecto será publicado por el Gobierno. En el segundo período la aprobación requerirá el voto de la mayoría de los miembros de cada Cámara." Art. 119 de la Ley 5 de 1992. "Mayoría absoluta. Se requiere para la aprobación de: 1. Reformas constitucionales en la "segunda vuelta", que corresponde al segundo período ordinario y consecutivo de su trámite en el Congreso (artículo 375, inciso 2 constitucional)."

⁵⁸ Art. 1 (h) del AL 1 de 2016. "Los proyectos de ley y de acto legislativo solo podrán tener modificaciones siempre que se ajusten al contenido del Acuerdo Final y que cuenten con el aval previo del Gobierno nacional".

⁵⁹ Art. 1 (i) del AL 1 de 2016. "Todos los proyectos y de acto legislativo podrán tramitarse en sesiones extraordinarias". Cfr. Sentencia C-630 de 2017.

⁶⁰ Art. 1 (j) del AL 1 de 2016. "En la comisión y en las plenarias se decidirá sobre la totalidad de cada proyecto, con las modificaciones avaladas por el Gobierno nacional, en una sola votación."

⁶¹ Art. 1 (k) del AL 1 de 2016. "Los proyectos de ley y 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."

⁶² Sentencia C-332 de 2017. La Corte fundó la declaratoria de inexecutable de tales apartes en que "(...) desvirtúan las competencias de deliberación y de eficacia del voto de los congresistas, las cuales conforman el núcleo esencial de la función legislativa e implican un desbalance en el equilibrio e independencia entre los poderes públicos, a favor del ejecutivo y en desmedro de las prerrogativas propias del Congreso en una democracia constitucional".

⁶³ Ley 270 de 1996. Art. 45. "Las sentencias que profiera la Corte Constitucional sobre los actos sujetos a su control en los términos del artículo 241 de la Constitución Política, tienen efectos hacia el futuro a menos que la Corte resuelva lo contrario."

2016)
Trámite preferencial – Art. 1 (b)
Título – Art. 1 (c)
Trámite en una sola vuelta de cuatro debates – Art. 1(f)
Lapso de 8 días entre una y otra cámara – Art. 1 (f)
Aprobación por mayoría absoluta – Art. 1 (g)
<i>Sólo podrán tener modificaciones que se ajusten al Acuerdo Final y que cuenten con el aval del Gobierno Nacional – Art. 1 (h)*</i>
Pueden tramitarse en sesiones extraordinarias – Art. 1 (i)
<i>Serán decididos en su totalidad, en las plenarias y en las comisiones, con una sola votación – Art. 1 (j)*</i>
Tendrán control automático y único de constitucionalidad – Art. 1 (k)

* *Declarados inexecutable mediante la sentencia C-332 de 17 de mayo de 2017.*

4. Los requisitos formales ordinarios previstos por la Constitución y por el reglamento del Congreso de la República para el trámite y aprobación de actos legislativos

80. De conformidad con lo previsto por el inciso 3 del artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2016, “*en lo no establecido en el procedimiento legislativo especial, se aplicará el reglamento del Congreso de la República*”. Por lo tanto, cuando se trata del control de constitucionalidad de los actos legislativos tramitados y aprobados mediante el PLEP, también es exigible el cumplimiento de los requisitos relativos a: (i) la publicación del proyecto en la Gaceta del Congreso al comenzar su trámite en el Congreso, (ii) su asignación a la Comisión Constitucional Permanente respectiva; (iii) la convocatoria a sesiones extraordinarias; (iv) la designación de ponentes; (v) la acumulación de proyectos; (vi) la elaboración y publicación de los informes de ponencia; (vii) el anuncio previo a las votaciones; (viii) el objeto, el sistema y la forma de las votaciones; (ix) la publicación de actas, ponencias y textos definitivos; (x) la práctica de las audiencias públicas; (xi) el quorum deliberatorio y decisorio; (xii) el lapso entre los debates de Comisión y Plenaria; (xiii) la fase de conciliación; (xiv) los principios de consecutividad e identidad flexible; y (xv) la consulta previa cuando se incluyan medidas que conlleven una afectación directamente a los sujetos titulares de este derecho fundamental.

81. Si bien la mayoría de estos requisitos están previstos por la Constitución Política y por el reglamento del Congreso de la República para el trámite de los proyectos de ley, lo cierto es que también resultan aplicables al trámite y a la aprobación de los actos reformativos de la Constitución habida cuenta de lo previsto por el artículo 227 de la Ley 5 de 1992⁶⁴ y la jurisprudencia

⁶⁴ Ley 5 de 1992. Art. 222. “*Las disposiciones contenidas en los capítulos anteriores referidas al proceso legislativo ordinario que no sean incompatibles con las regulaciones constitucionales tendrán en el trámite legislativo constituyente plena aplicación y vigencia.*”

constitucional⁶⁵.

(i) *La publicación del proyecto del acto legislativo en la Gaceta del Congreso al comenzar su trámite*

82. De conformidad con lo previsto por el artículo 157 de la Constitución Política, “ningún proyecto será ley sin los siguientes requisitos: 1. Haber sido publicado por el Congreso, antes de darle curso en la Comisión respectiva”. A su vez, el artículo 144 de la Ley 5 de 1992 dispone que “recibido un proyecto, se ordenará por la Secretaría su publicación en la Gaceta del Congreso”. De manera uniforme, la Corte Constitucional ha señalado que este requisito es exigible para los proyectos de acto legislativo⁶⁶.

(ii) *La asignación a la Comisión Constitucional Permanente respectiva*

83. Según lo previsto por el artículo 2 de la Ley 3 de 1992, “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”⁶⁷. El mismo artículo prevé que la Comisión Primera Constitucional Permanente conocerá de proyectos de “reforma constitucional, leyes estatutarias, organización territorial (...)”, entre otros.

(iii) *La convocatoria a sesiones extraordinarias*

84. Como se señaló en el párr. 78, el artículo 1 (i) del Acto Legislativo 1 de 2016 prevé que todas las iniciativas sometidas al PLEP, incluidas las de acto legislativo, “podrán tramitarse en sesiones extraordinarias”. Esta disposición introduce una excepción a la regla prevista en el artículo 375.2 de la Constitución Política, según la cual el trámite de los proyectos de acto legislativo “tendrán lugar en dos periodos ordinarios y consecutivos”. No obstante, el Acto Legislativo 1 de 2016 no regula lo relativo a la convocatoria a sesiones extraordinarias, por lo que, en esta materia, se aplican las previstas en la Constitución y en el reglamento del Congreso.

85. El artículo 138 de la Constitución Política prescribe que el Congreso, por derecho propio, se reunirá en sesiones ordinarias, durante dos periodos por año que constituirán una sola legislatura: el primero, *de 20 de julio a 16 de*

⁶⁵ Ver, entre otras, las sentencias C-094 de 1997, C-387 de 1997, C-543 de 1998, C-487 de 2002, C-966 de 2003, C-1092 de 2003, C-303 de 2004, C-372 de 2004, C-753 de 2003, C-208 de 2005, C-630 de 2017, C-647 de 2017.

⁶⁶ Sentencias C- 630 y C-674, ambas de 2017. Sentencia C-004 de 1997. “El proyecto debe publicarse en la Gaceta del Congreso antes de darle curso en la Comisión respectiva (C.P. artículo 157-1 y Ley 5ª de 1992. Art. 144).”

⁶⁷ Cfr. Art. 142 de la CP. “Cada cámara elegirá, para el respectivo periodo constitucional, comisiones constitucionales permanentes que tramitarán en primer debate los proyectos de acto legislativo o de Ley // La Ley determinará el número de comisiones permanentes y el de sus miembros, así como las materias de las que debe ocuparse.”

diciembre, y el segundo, de 16 de marzo a 20 de junio. La misma disposición también prevé que (i) el Congreso se reunirá en sesiones extraordinarias, “por convocatoria del Gobierno y durante el tiempo que éste señale” y que (ii) en el curso de ellas “sólo podrá ocuparse en los asuntos que el Gobierno someta a su consideración”, sin perjuicio de la función de control político. Por su parte, el artículo 85 de la Ley 5 de 1992 dispone que las sesiones ordinarias son las que se efectúan por derecho propio y en las cuales las cámaras gozan de “la plenitud de sus atribuciones constitucionales”, mientras que las extraordinarias “son convocadas por el Presidente de la República, en receso constitucional del Congreso y para el ejercicio de atribuciones limitadas”.

86. A partir de estas disposiciones, la Corte Constitucional ha dispuesto las siguientes *subreglas* en relación con las sesiones extraordinarias⁶⁸: (i) solo se pueden realizar siempre que sean convocadas por el Presidente de la República⁶⁹; (ii) el acto de convocatoria debe indicar el término de duración de las sesiones extraordinarias⁷⁰; (iii) solo pueden llevarse a cabo durante el receso del Congreso de la República⁷¹; y (iv) solo pueden tramitarse los asuntos que el Gobierno Nacional someta a consideración del Congreso⁷², con excepción de la función de control político.

87. A su vez, en atención a los principios de legalidad, transparencia y publicidad⁷³, la Corte también ha exigido que (i) la convocatoria del Presidente al Congreso de la República debe realizarse mediante un decreto, según las reglas de procedimiento previstas para el efecto⁷⁴; (ii) este decreto debe estar suscrito por el Gobierno Nacional, según lo disponen los artículos 138 y 200 de la Constitución Política⁷⁵, el cual, para la convocatoria a sesiones extraordinarias, lo conforman el Presidente de la República y el Ministro del Interior, a la luz de lo previsto por el artículo 2, numerales 13 y 14, del Decreto 2893 de 2011⁷⁶; y (iii) este decreto debe publicarse en el Diario Oficial, a partir de lo cual entra en vigor y resulta exigible a los congresistas,

⁶⁸ Ver, entre otras, las sentencias C-595 de 1997, C-141 de 2010 y C-685 de 2011.

⁶⁹ Arts. 138 de la CP y 85 de la Ley 5 de 1992.

⁷⁰ Art. 138 de la CP. Cfr. Sentencia C-674 de 2017. “Se trata de una exigencia que permite realizar los principios constitucionales de publicidad y transparencia que rigen la función pública (CP. Art. 209), toda vez que le otorga a los ciudadanos el conocimiento de los asuntos o materias que serán objeto de debate, con miras a facilitar las expresiones de participación y control a la labor legislativa.”

⁷¹ Art. 85 de la Ley 5 de 1992. Cfr. Sentencia C-141 de 2010. “(...) la exigencia de realizarse por fuera del tiempo de sesiones extraordinarias no se predica del momento en que se convocan, sino del momento para el cual se convocan, dando mejores y mayores posibilidades de planeación de la agenda legislativa por parte del Gobierno y de lograr acuerdos para su realización con los miembros del Congreso”.

⁷² Art. 138 de la CP.

⁷³ Ver sentencia C-674 de 2017.

⁷⁴ Decreto Único Reglamentario 1081 de 2015, “por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República.”

⁷⁵ Art. 138 de la CP. “También se reunirá el Congreso en sesiones extraordinarias, por convocatoria del Gobierno y durante el tiempo que este señale”. Art. 200 de la CP. “Corresponde al Gobierno en relación con el Congreso: 2. Convocarlo a sesiones extraordinarias”.

⁷⁶ Decreto 2893 de 2011. Art. 2. “El Ministerio del Interior, además de las funciones determinadas en la Constitución Política y en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 cumplirá las siguientes: 13. Coordinar, con el concurso de los demás ministerios, la agenda legislativa del Gobierno Nacional en el Congreso de la República y las demás entidades del orden nacional. 14. Servir de órgano de enlace, comunicación y coordinación entre la Rama Ejecutiva y la Rama Legislativa.”

en virtud de lo dispuesto en los artículos 65 de la Ley 1437 de 2011⁷⁷ y 119 de la Ley 489 de 1998⁷⁸.

88. Si la convocatoria del Presidente al Congreso de la República para llevar a cabo sesiones extraordinarias incumple con alguno de tales requisitos, no produce efecto alguno, y, por lo tanto, los actos que en dichas sesiones se produzcan “*carecerán de validez*”, según lo previsto por el artículo 149 de la Constitución Política.

(iv) *La designación de ponentes*

89. Según el artículo 150 de la Ley 5 de 1992, el Presidente de la Comisión respectiva tiene la facultad de designar los ponentes de los proyectos de acto legislativo y de ley⁷⁹. Según lo estime conveniente, el Presidente de la Comisión podrá designar uno o varios ponentes, y, en todo caso, habrá un ponente coordinador que (i) organizará el trabajo de la ponencia y (ii) ayudará al Presidente en el trámite del proyecto respectivo. La mesa directiva deberá garantizar la participación de las diferentes bancadas en caso de que la ponencia sea colectiva.

(v) *La acumulación de proyectos*

90. De conformidad con el artículo 151 de la Ley 5 de 1992, siempre que a una Comisión Constitucional Permanente llegará un proyecto que se refiera al mismo tema de otro que está en trámite, “*el Presidente lo remitirá, con debida fundamentación, al ponente inicial para que proceda a su acumulación, si no ha sido aún presentado el informe respectivo. Sólo podrán acumularse los proyectos en primer debate*”. Por su parte, el artículo 152 *ibídem* dispone que los proyectos presentados en ambas cámaras sobre la misma materia y que cursen simultáneamente podrán acumularse “*por decisión de sus Presidentes y siempre que no haya sido presentada ponencia para primer debate*”.

91. En ambos supuestos, a luz de lo previsto por el artículo 154 *ibídem*, el ponente deberá informar sobre la totalidad de las propuestas que le han sido entregadas, así como de “*las razones para acumularlas o para proponer el rechazo de algunas de ellas*”.

⁷⁷ Ley 1437 de 2011. Art. 65. “*Deber de publicación de los actos administrativos de carácter general. Los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios mientras no hayan sido publicados en el Diario Oficial o en las gacetas territoriales, según el caso.*”

⁷⁸ Ley 489 de 1998. Art. 119. “*Publicación en el Diario Oficial. A partir de la vigencia de la presente Ley, todos los siguientes actos deberán publicarse en el Diario Oficial: c. Los decretos con fuerza de ley, los decretos y resoluciones ejecutivas expedidas por el Gobierno Nacional y los demás actos administrativos de carácter general, expedidos por todos los órganos, dependencias, entidades u organismos del orden nacional de las distintas Ramas del Poder Público y de los demás órganos de carácter nacional que integran la estructura del Estado.*”

⁷⁹ Ley 5 de 1992. Art. 150. “*La designación de los ponentes será facultad de la Mesa Directiva de la respectiva Comisión. Cada proyecto de ley tendrá un ponente, o varios, si las conveniencias lo aconsejan. En todo caso habrá un ponente coordinador quien además de organizar el trabajo de la ponencia ayudará al Presidente en el trámite del proyecto respectivo. (...) Cuando la ponencia sea colectiva la Mesa Directiva debe garantizar la representación de las diferentes bancadas en la designación de los ponentes*”.

(vi) *La elaboración y la publicación de los informes de ponencia*

92. El artículo 160 de la Constitución Política dispone que todo proyecto de acto legislativo debe tener un informe de ponencia en la respectiva Comisión Constitucional Permanente encargada de su trámite⁸⁰. Asimismo, prevé que el informe a las Plenarias deberá contener todas las propuestas que fueron consideradas por la Comisión, así como las razones que determinaron su rechazo⁸¹. Este último contenido normativo es replicado en los artículos 175 y 176 de la Ley 5 de 1992⁸². Por su parte, el artículo 156 de la Ley 5 de 1992 prescribe que “*el informe será presentado por escrito, en original y dos copias, al Secretario de la Comisión Permanente. Su publicación se hará en la Gaceta del Congreso*”. Finalmente, el artículo 157 *ibídem* ordena que la publicación del respectivo informe se realice con antelación a la iniciación del primer debate⁸³.

(vii) *El anuncio previo a las votaciones*

93. De conformidad con el artículo 160.5 de la Constitución Política, “*ningún proyecto de ley será sometido a votación en sesión diferente a aquella que previamente se haya anunciado*”. El deber de llevar a cabo el anuncio previo a la votación está a cargo del Presidente de la Cámara o de la Comisión respectiva⁸⁴, y, en todo caso, debe surtirse “*en sesión distinta a*

⁸⁰ Art. 160.4 de la CP. Cfr. Sentencia C-1040 de 2015. “*Todo Proyecto de Ley o de Acto Legislativo deberá tener informe de ponencia en la respectiva comisión encargada de tramitarlo, y deberá dársele el curso correspondiente.*” Cfr. Sentencia C-1040 de 2005. “*De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, el informe de ponencia no sólo resulta obligatorio para el inicio de la discusión parlamentaria en las comisiones respectivas, sino que de igual manera debe exigirse su presentación antes de iniciar el debate en las plenarias de cada Cámara. Así lo reconoció la Corte en sentencia C-1039 de 2004, al establecer que a través del cumplimiento de este requisito, se persigue agilizar el trámite de los proyectos de ley o de reforma constitucional mediante la publicidad de su contenido, permitiendo a los congresistas conocer con anterioridad las materias que serán objeto de debate y votación, a fin de alcanzar un estado de racionalidad deliberativa y decisoria. En este orden de ideas, se apeló a lo previsto en el artículo 185 de la Ley 5ª de 1992, conforme al cual “En la discusión y aprobación de un proyecto en segundo debate se seguirá, en lo que fuere compatible, el mismo procedimiento establecido para el primer debate”, como soporte normativo para extender su aplicación normativa.*”

⁸¹ Art. 160.3 de la CP. “*En el informe a la Cámara plena para segundo debate, el ponente deberá consignar la totalidad de las propuestas que fueron consideradas por la comisión y las razones que determinaron su rechazo.*”

⁸² Arts. 175 y 176 de la Ley 5 de 1992. “*Artículo 175. Contenido de la ponencia. En el informe a la Cámara Plena para segundo debate, el ponente deberá consignar la totalidad de las propuestas que fueron consideradas por la Comisión y las razones que determinaron su rechazo. La omisión de este requisito imposibilitará a la Cámara respectiva la consideración del proyecto hasta cuando sea llenada la omisión. Artículo 176. Discusión. El ponente explicará en forma sucinta la significación y el alcance del proyecto. Luego, podrán tomar la palabra los Congresistas y los Ministros del Despacho.*”

⁸³ Art. 157 de la Ley 5 de 1992. “*Iniciación del debate. La iniciación del primer debate no tendrá lugar antes de la publicación del informe respectivo. No será necesario dar lectura a la ponencia, salvo que así lo disponga, por razones de conveniencia, la Comisión. El ponente, en la correspondiente sesión, absolverá las preguntas y dudas que sobre aquélla se le formulen, luego de lo cual comenzará el debate. Si el ponente propone debatir el proyecto, se procederá en consecuencia sin necesidad de votación del informe. Si se propone archivar o negar el proyecto, se debatirá esta propuesta y se pondrá en votación al cierre del debate.*”

⁸⁴ Art. 160 de la CP. “*El aviso de que un proyecto será sometido a votación lo dará la Presidencia de cada Cámara o Comisión.*” Cfr. Sentencia C-408 de 2017. “*La jurisprudencia constitucional ha señalado que este requisito preserva el principio de publicidad del trámite legislativo y contribuye a la debida conformación de la voluntad democrática de las cámaras. Ello debido a que impide que los congresistas sean sorprendidos*

aquella en la cual se realizará la votación”.⁸⁵ La Corte ha reiterado que el anuncio previo a las votaciones también tiene que surtirse en el trámite de los proyectos de acto legislativo⁸⁶.

94. En relación con las características del anuncio previo a las votaciones, la Corte ha desarrollado las siguientes subreglas: (i) no exige el uso de fórmulas sacramentales⁸⁷; (ii) debe determinar la sesión futura en que tendrá lugar la votación del proyecto⁸⁸; (iii) la fecha de esa sesión posterior ha de ser cierta, determinada o, por lo menos, determinable⁸⁹; (iv) debe llevarse a cabo una “cadena de anuncios por aplazamiento de la votación”⁹⁰; y (v) se dará por satisfecho el requisito de “anuncio previo del debate cuando a pesar de no efectuarse la votación en la fecha prevista, finalmente ésta se realiza en la primera ocasión en que vuelve a sesionarse”⁹¹.

(viii) *El objeto, el sistema y la forma de las votaciones*

95. La Constitución Política y la Ley 5 de 1992 determinan el objeto, el sistema y la forma de las votaciones de los proyectos de acto legislativo. La deliberación y la votación tienen por objeto tanto el informe de la ponencia⁹² como la iniciativa en su integridad⁹³. El sistema de votación es “nominal y

por votaciones intempestivas, por lo cual el anuncio previo permite que tengan la oportunidad suficiente para informarse de manera adecuada sobre los proyectos de ley y acto legislativo que serán sometidos a votación.”

⁸⁵ Id.

⁸⁶ Sentencia C-094 de 2017.

⁸⁷ Sentencias C-305 de 2010 y C-214 de 2017. “No se impone el uso de expresiones lingüísticas determinadas, lo importante es que tengan la entidad suficiente para transmitir inequívocamente la intención de someter a votación un determinado proyecto. La Corte ha aceptado el uso de expresiones como “anunciar”, “discutirán” y “aprobarán”.”

⁸⁸ Id. “(...) si bien la exigencia constitucional parte de que en una deliberación anterior se anuncien los proyectos que serán discutidos y votados en una sesión posterior, no es necesario indicar la fecha exacta en que habrá de realizarse la votación, siempre que sea determinable. Esta Corporación ha avalado expresiones como: “próximo martes”, “próxima sesión”, “próxima semana”, “siguiente sesión” y “día de mañana””

⁸⁹ Sentencia C-644 de 2004.

⁹⁰ Id. “Continuación de la cadena de anuncios por aplazamiento de la votación. Sin embargo ante su ruptura, no existe vicio de procedimiento cuando el proyecto hubiere sido anunciado para debate en sesión anterior a la aprobación: frente al aplazamiento indefinido de la votación debe continuarse la sucesión de anuncios a fin de evitar el rompimiento de la secuencia temporal del aviso. Sin embargo, no se desconoce la exigencia constitucional cuando a pesar de presentarse dicha ruptura, existió claridad de que se realizaría el debate en la sesión en que efectivamente se debatió y aprobó el proyecto de ley.”

⁹¹ Id. “lo cual puede corroborarse atendiendo el orden sucesivo de las actas de comisión o plenaria de cada Corporación legislativa”

⁹² Art. 157 de la Ley 5 de 1992. “Iniciación del debate. La iniciación del primer debate no tendrá lugar antes de la publicación del informe respectivo. No será necesario dar lectura a la ponencia, salvo que así lo disponga, por razones de conveniencia, la Comisión. El ponente, en la correspondiente sesión, absolverá las preguntas y dudas que sobre aquélla se le formulen, luego de lo cual comenzará el debate. Si el ponente propone debatir el proyecto, se procederá en consecuencia sin necesidad de votación del informe. Si se propone archivar o negar el proyecto, se debatirá esta propuesta y se pondrá en votación al cierre del debate. Al debatirse un proyecto, el ponente podrá señalar los asuntos fundamentales acerca de los cuales conviene que la Comisión decida en primer término.” Art. 176 id. “El ponente explicará en forma sucinta la significación y el alcance del proyecto. Luego, podrán tomar la palabra los Congresistas y los Ministros del Despacho. Si la proposición con que termina el informe fuere aprobada, el proyecto se discutirá globalmente, a menos que un Ministro o un miembro de la respectiva Cámara pidiera su discusión separadamente a alguno o algunos artículos.”

⁹³ Art. 157 de la CP. “Ningún proyecto será Ley sin los requisitos siguientes: (...) 2. Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara. El reglamento del Congreso

público”, según lo dispuesto en los artículos 133 de la Constitución Política⁹⁴, así como 1 y 2 de la Ley 1431 de 2011⁹⁵, salvo que exista unanimidad, caso en el cual la votación podrá ser ordinaria⁹⁶. Por último, la forma de votación alude al orden o secuencia de las votaciones e implica que primero se deben decidir las proposiciones sustitutivas sobre las principales, así como que inicialmente se deben someter a votación las ponencias de archivo, según lo previsto por los artículos 114⁹⁷ y 157⁹⁸ de la Ley 5 de 1992, respectivamente.

(ix) *La publicación de actas, ponencias y textos definitivos*

96. Según el artículo 2 de la Ley 1431 de 2011⁹⁹, las actas, las ponencias y los textos definitivos de los proyectos de acto legislativo deben ser publicados en la Gaceta del Congreso. En relación con los textos definitivos, este requisito se exige tanto de los aprobados en las Comisiones Constitucionales Permanentes y en las Plenarias, así como de aquellos que se someterán a

determinará los casos en los cuales el primer debate se surtirá en sesión conjunta de las comisiones permanentes de ambas Cámaras. 3. Haber sido aprobado en cada Cámara en Segundo debate.”

⁹⁴ Art. 133 de la CP. “Los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común. El voto de sus miembros será nominal y público, excepto en los casos que determine la ley. El elegido es responsable políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura.” Cfr. Sentencia C-1017 de 2012. “La votación nominal y pública ha sido definida como aquella en la cual cada uno de los congresistas vota siguiendo el orden alfabético de apellidos o mediante el uso de cualquier procedimiento electrónico, de suerte que de manera individual contestarán de viva voz el sentido de su decisión o el mismo quedará consignado en un sistema electrónico que permita su visualización en tiempo real. Esta modalidad de votación es, por querer el mandato constituyente, la regla general. Sin embargo, en la misma disposición superior en el que se expresó este mandato, se delegó en el legislador el señalamiento de las hipótesis exceptivas en las cuales dicha votación no tendría ocurrencia.”

⁹⁵ Ley 1431 de 2011. Arts. 1 y 2. “Artículo 1°. “El artículo 129 de la Ley 5ª de 1992 quedará así: Artículo 129. Votación Ordinaria. Se utilizará para los casos señalados en este artículo y se efectúa dando los Congresistas, con la mano, un golpe sobre el pupitre. El Secretario informará sobre el resultado de la votación, y si no se pidiere en el acto la verificación, se tendrá por exacto el informe. Si se pidiere la verificación por algún Senador o Representante, para dicho efecto podrá emplearse cualquier procedimiento electrónico que acredite el sentido del voto de cada Congresista y el resultado total de la votación, lo cual se publicará íntegramente en el acta de la sesión. Teniendo en cuenta el principio de celeridad de los procedimientos, de que trata el artículo 3° de este reglamento, se establecen las siguientes excepciones al voto nominal y público de los congresistas, según facultad otorgada en el artículo 133 de la Constitución Política, tal como fue modificado por el artículo 5° del Acto Legislativo 1 de 2009 y cuyas decisiones se podrán adoptar por el modo de votación ordinaria antes descrito: (...)” Artículo 2°. “El artículo 130 de la Ley 5ª de 1992 quedará así: Artículo 130. Votación nominal. Como regla general, las votaciones serán nominales y públicas, con las excepciones que determine la presente ley o aquellas que la modifiquen o adicionen. En toda votación pública, podrá emplearse cualquier procedimiento electrónico que acredite el sentido del voto de cada Congresista y el resultado de la votación; en caso de ausencia o falta de procedimientos electrónicos, se llamará a lista y cada Congresista anunciará de manera verbal su voto sí o no.”

⁹⁶ *Id.* Art. 1 de la Ley 1431 de 2011.

⁹⁷ Ley 5 de 1992. Art. 114. “Clasificación de las proposiciones. Las proposiciones se clasifican, para su trámite, en: 1. Proposición principal. Es la moción o iniciativa que se presenta por primera vez a la consideración y decisión de una Comisión o de una de las Cámaras. 2. Proposición sustitutiva. Es la que tiende a reemplazar a la principal, y se discute y decide primero en lugar de la que se pretende sustituir. Aprobada la sustitutiva, desaparece la principal.”

⁹⁸ Ley 5 de 1992. Art. 157. “Si el ponente propone debatir el proyecto, se procederá en consecuencia sin necesidad de votación del informe. Si propone negar o archivar el proyecto se debatirá esta propuesta y se pondrá en votación al cierre del debate.”

⁹⁹ Ley 1431 de 2011. Art. 2 “Las actas de las sesiones plenarias, comisiones, los proyectos de acto legislativo, los proyectos de ley, las ponencias y demás información que tenga que ver con el trámite legislativo deberán ser publicados en la Gaceta del Congreso, órgano de publicación de la rama legislativa, la cual se publicarán en la página web de cada cámara; con esta publicación se dará por cumplido el requisito de publicidad.” Cfr. En relación con las ponencias ver, artículo 174 y 175 de la Ley 5 de 1992.

debate y aprobación de las Plenarias por las Comisiones accidentales de conciliación¹⁰⁰. De manera reiterada, esta Corte ha sostenido que este requisito tiene por objetivo la materialización del principio de publicidad de las actuaciones surtidas en los trámites legislativos¹⁰¹.

(x) *La práctica de las audiencias públicas*

97. El capítulo noveno de la Ley 5 de 1992 (Arts. 230 a 232) regula lo relativo a la participación de particulares en relación con cualquier proyecto de Ley o de Acto Legislativo que se adelante en las Comisiones Constitucionales Permanentes. Al respecto, el artículo 230 de la Ley 5 de 1992 dispone que “*la respectiva Mesa Directiva dispondrá los días, horarios y duración de las intervenciones, así como el procedimiento que asegure la debida atención y oportunidad*”. En relación con la publicidad de las observaciones, el artículo 231 *ibídem* dispone que mensualmente serán publicadas en la Gaceta del Congreso las intervenciones que se realicen conforme lo prevé la misma disposición¹⁰², siempre que “*a juicio del respectivo Presidente, merezcan destacarse para conocimiento general de las corporaciones legislativas. En igual forma se procederá cuando se formule una invitación a exponer los criterios en la Comisión, evento en el cual sesionará informalmente*”.

98. Finalmente, los artículos 160.3 de la Constitución Política¹⁰³, 175¹⁰⁴ y 232¹⁰⁵ de la Ley 5 de 1992 prescriben que el ponente deberá consignar las

¹⁰⁰ Art. 161 de la CP. “*Cuando surgieren discrepancias en las Cámaras respecto de un proyecto, ambas integrarán comisiones de conciliadores conformadas por un mismo número de Senadores y Representantes, quienes reunidos conjuntamente, procurarán conciliar los textos, y en caso de no ser posible, definirán por mayoría. Previa publicación por lo menos con un día de anticipación, el texto escogido se someterá a debate y aprobación de las respectivas plenarias. Si después de la repetición del segundo debate persiste la diferencia, se considera negado el proyecto.*” Cfr. Sentencia C-786 de 2012. “*el principio de publicidad es predicable y exigible del procedimiento surtido por las comisiones accidentales de conciliación. Así, de conformidad con lo previsto en el artículo 161 C.P., cuando surgieren discrepancias entre las cámaras respecto de un proyecto de ley, ambas integrarán comisiones de conciliadores conformadas por un mismo número de senadores y representantes, quienes reunidos conjuntamente, conciliarán los textos. El inciso segundo de esta norma superior, establece que el informe de conciliación debe ser publicado con al menos un día de antelación a su debate y aprobación por las Plenarias. En caso que éstas improbaren el texto conciliado, se archivará el proyecto.*”

¹⁰¹ Sentencia C-786 de 2012. En relación con el principio de publicidad en el trámite legislativo, “*la Corte ha sostenido y reiterado que la debida conformación de la voluntad democrática del legislativo está supeditada a un presupuesto epistemológico, esto es, a la debida y cumplida información, publicidad y conocimiento de los asuntos que se debaten. De esta manera, para que las cámaras puedan adoptar una decisión informada y deliberada sobre los proyectos de ley, deben establecerse mecanismos idóneos y suficientes para que los parlamentarios conozcan el contenido de las iniciativas.*”

¹⁰² Ley 5 de 1992. Art. 231. “*Publicidad de las observaciones. Las observaciones u opiniones presentadas deberán formularse siempre por escrito, en original y tres copias, de las cuales una corresponderá al ponente del proyecto.*”

¹⁰³ Art. 160.3 de la CP. “*En el informe a la Cámara plena para segundo debate, el ponente deberá consignar la totalidad de las propuestas que fueron consideradas por la comisión y las razones que determinaron su rechazo.*”

¹⁰⁴ Ley 5 de 1992. Art. 175. “*En el informe a la Cámara Plena para segundo debate, el ponente deberá consignar la totalidad de las propuestas que fueron consideradas por la Comisión y las razones que determinaron su rechazo. La omisión de este requisito imposibilitará a la Cámara respectiva la consideración del proyecto hasta cuando sea llenada la omisión.*”

¹⁰⁵ Ley 5 de 1992. Art. 232. “*El ponente del respectivo proyecto deberá consignar la totalidad de las propuestas o modificaciones planteadas, que considere importantes y las razones para su aceptación o rechazo, siempre que las observaciones se hayan efectuado a más tardar tres (3) días antes de la presentación del informe con entrega personal de las exposiciones.*”

propuestas o modificaciones planteadas que considere importantes y las razones para su aceptación o rechazo, “*siempre que las observaciones se hayan efectuado a más tardar tres (3) días antes de la presentación del informe con entrega personal de las exposiciones*”.

(xi) *El quorum deliberatorio y decisorio*

99. El artículo 145 de la Constitución Política¹⁰⁶ prevé que el *quorum deliberatorio* será de una cuarta parte de los miembros del Congreso en pleno, de las cámaras o de las comisiones constitucionales permanentes. Por su parte, la misma disposición prevé que el *quorum decisorio* exige la asistencia de la mayoría de los integrantes de la respectiva comisión o plenaria. La Corte ha reiterado que la existencia del quorum deliberatorio mínimo “*no permite per se que los parlamentarios asistentes adopten decisión alguna (...) por lo tanto (...) las decisiones sólo podrán tomarse con la mayoría de los integrantes de la respectiva corporación, salvo que la Constitución determine un quorum diferente*”¹⁰⁷. Por lo tanto, dicha disposición dispone “*como regla general un quorum decisorio que corresponde a la mitad más uno de los integrantes habilitados de cada corporación o comisión, quienes deben estar presentes durante todo el proceso de votación para manifestar su voluntad y resolver válidamente sobre cualquier asunto sometido a su estudio*”¹⁰⁸.

(xii) *Lapso entre los debates de Comisión y Plenaria*

100. El artículo 160.1 de la Constitución Política prevé que “*entre el primero y el segundo debate deberá mediar un lapso no inferior a ocho días (...)*”.

(xiii) *La fase de conciliación*

101. Los artículos 161 de la Constitución Política y 186 a 189 de la Ley 5 de 1992 regulan la integración y el funcionamiento de las comisiones accidentales de conciliación en el trámite de los proyectos de ley y de acto legislativo. Según el artículo 161 de la Constitución Política, dichas Comisiones se integrarán (i) solo cuando surjan discrepancias en las cámaras respecto de un proyecto¹⁰⁹, y (ii) por ambas cámaras, con un mismo número de senadores y representantes. Los miembros de las comisiones de conciliación “*reunidos conjuntamente, procurarán conciliar los textos, y en caso de no ser posible, definirán por mayoría*”¹¹⁰. En todo caso, “*previa publicación por lo*

¹⁰⁶ Art. 145 de la CP. “*El Congreso pleno, las Cámaras y sus comisiones no podrán abrir sesiones ni deliberar con menos de una cuarta parte de sus miembros. Las decisiones sólo podrán tomarse con la asistencia de la mayoría de los integrantes de la respectiva corporación, salvo que la Constitución determine un quorum diferente.*”

¹⁰⁷ Sentencias C-337 de 2015. Cfr. Sentencias C-322 de 2006 y C-750 de 2008.

¹⁰⁸ Id.

¹⁰⁹ Sentencia C-370 de 2011. Las comisiones de conciliación “*no están llamadas a sustituir la función de las comisiones permanentes de cada una de las Cámaras, ni la de estas mismas.*” Sentencia C-313 de 2004. “*Si no hay discrepancias entre los proyectos aprobados por una y otra Cámara, no se genera el presupuesto necesario para que se integren y cumplan su función de mediación.*”

¹¹⁰ Art. 161 de la CP.

menos con un día de anticipación, el texto escogido se someterá a debate y aprobación de las respectivas plenarias”¹¹¹. Si después de la repetición del segundo debate persiste la diferencia, se considera negado el proyecto¹¹².

102. A la luz de lo anterior, y en atención a lo previsto por los artículos 186 a 189 de la Ley 5 de 1992, la Corte ha señalado que (i) la integración de las comisiones accidentales de conciliación le corresponde a los presidentes de ambas cámaras¹¹³; (ii) por medio de la designación de un número igual de senadores y representantes¹¹⁴; y (iii) dentro de los cuales podrá incluirse a los miembros de las comisiones constitucionales permanentes que participaron en la discusión del proyecto, “así como a sus autores y ponentes, y a quienes hayan formulado reparos, observaciones o propuestas en las plenarias”¹¹⁵.

103. A su vez, la Corte ha resaltado que el informe de conciliación (iv) debe elaborarse y presentarse oportunamente¹¹⁶; y (v) contendrá “las razones acerca del proyecto controvertido para adoptarse, por las corporaciones, y la decisión final”.

104. En tales términos, las comisiones accidentales de conciliación tienen por objeto “superar las discrepancias que se hayan suscitado respecto de un proyecto”¹¹⁷ siempre dentro del límite material previsto por el artículo 158 de la Constitución Política, esto es, la prohibición de incluir “disposiciones o modificaciones que no se relacionen” con la iniciativa a conciliar. No obstante, lo cierto es que para llevar a cabo su tarea de conciliación de las diferencias, las comisiones de conciliación están autorizadas para modificar su contenido e incluso para incluir textos nuevos a la iniciativa dentro del límite

¹¹¹ Id.

¹¹² Id. Cfr. Ley 5 de 1992. Art. 189. “Si repetido el segundo debate en las Cámaras persistieren las diferencias sobre un proyecto de ley, se considerará negado en los artículos o disposiciones materia de discrepancia, siempre que no fueren fundamentales al sentido de la nueva ley.”

¹¹³ Ley 5 de 1992. Art. 186. “Para efecto de lo previsto en el artículo 161 constitucional, corresponderá a los Presidentes de las Cámaras integrar las Comisiones accidentales que sean necesarias, con el fin de superar las discrepancias que surgieren respecto del articulado de un proyecto. Las comisiones prepararán el texto que será sometido a consideración de las Cámaras en el término que les fijen sus Presidentes. Serán consideradas como discrepancias las aprobaciones de articulado de manera distinta a la otra Cámara, incluyendo las disposiciones nuevas.”

¹¹⁴ Ley 5 de 1992. Art. 187. “Estas Comisiones estarán integradas por miembros de las respectivas Comisiones Permanentes que participaron en la discusión de los proyectos, así como por sus autores y ponentes y quienes hayan formulado reparos, observaciones o propuestas en las Plenarias. En todo caso las Mesas Directivas asegurarán la representación de las bancadas en tales Comisiones.”

¹¹⁵ Id.

¹¹⁶ Ley 5 de 1992. Art. 188. “Las Comisiones accidentales de mediación presentarán los respectivos informes a las Plenarias de las Cámaras en el plazo señalado. En ellos se expresarán las razones acerca del proyecto controvertido para adoptarse, por las corporaciones, la decisión final.”

¹¹⁷ Art. 189 de la CP. La discrepancia puede surgir porque una de las cámaras inserta un artículo nuevo a la iniciativa, sin que la otra cámara lo hubiere conocido. Al respecto ver las sentencias C-1147 de 2003, C-290 de 2017 y C-376 de 2008. “(...) en lo relativo a la facultad de introducción de disposiciones nuevas por una de las cámaras legislativas durante el segundo debate parlamentario, la jurisprudencia ha precisado que en la circunstancia puntual que se presenta, cuando una de las plenarias aprueba un artículo nuevo, pero el mismo no es tenido en cuenta por la otra, para que la divergencia pueda ser conciliada es menester que el tema a que se refiera la disposición nueva haya sido abordado por las dos plenarias directa o indirectamente.”

material descrito¹¹⁸.

105. Ahora bien, la competencia de las comisiones de conciliación está determinada por la existencia y el alcance de la (s) discrepancia (s) en la iniciativa aprobada en una y otra cámara. Por tanto, en los términos de la jurisprudencia constitucional, si estas comisiones introducen textos nuevos o modificaciones sin que existiere discrepancia alguna, se configurará un vicio insubsanable que dará lugar a su inexecutable¹¹⁹.

(xiv) Los principios de consecutividad e identidad flexible

106. Los principios de consecutividad e identidad flexible rigen el procedimiento legislativo y el trámite de los proyectos de acto legislativo¹²⁰. El primero implica que el proyecto debe surtir los debates que correspondan en forma sucesiva, según las normas de procedimiento que le resulten aplicables¹²¹, y que la materia común del proyecto debe estar presente a lo largo de los debates reglamentarios previstos en la Constitución¹²². El segundo determina que las modificaciones introducidas a un proyecto deben mantener un eje temático a lo largo de los debates parlamentarios, sin perjuicio de las modificaciones que puedan introducirse¹²³.

¹¹⁸ Sentencia C-1488 de 2000. “Las Comisiones accidentales al conciliar los textos disímiles bien pueden introducirles las reformas que consideren convenientes (...) siempre y cuando obtengan la aprobación de las plenarios de las Cámaras y no se modifique sustancialmente el proyecto o cambie su finalidad.”

¹¹⁹ Sentencia C-797 de 2004. “Si bien podría afirmarse que el vicio al que se ha aludido fue subsanado al haberse aprobado con posterioridad el informe de conciliación en las condiciones anotadas por las plenarios de cada cámara y que por lo tanto, el defecto detectado no permite declarar la inexecutable de la disposición normativa objeto de control, la Sala precisa que dicha interpretación transgrede los principios que informan el proceso de formación de la ley e impide siquiera aplicando, en el presente caso, el principio de instrumentalidad de las formas llegar a esa conclusión. Lo anterior, por cuanto del artículo 161 y de las demás normas que reglan el trámite legislativo contenidas en la Carta Política y en la Ley Orgánica 5ª de 1992 no se desprende, conforme a las consideraciones precedentes, que la decisión final sobre el informe de conciliación que deben adoptar las plenarios permita convalidar la extralimitación de la competencia material asignada a las comisiones accidentales, que se reitera, sólo pueden actuar sobre los textos de los proyectos de ley respecto de los cuales existan discrepancias, lo cual no acaeció en el presente caso. De esta manera, al haberse demostrado la existencia de un vicio insubsanable en el proceso de formación del texto normativo acusado consistente en la violación del límite material de competencia de la comisión accidental de conciliación, se declarará su inexecutable.”

¹²⁰ Sentencias C-208 de 2005, C-332 de 2005, C-033 de 2009, C-373 de 2016 y C-290 de 2017.

¹²¹ En el caso de los proyectos de acto legislativo son 4 debates, a la luz del AL 1 de 2016, art. 1 (f). Cfr. C-372 de 2004.

¹²² Sentencias C-647 de 2017 y C-753 de 2004. Cfr. Art. 157 de la CP. “Ningún proyecto será Ley sin los requisitos siguientes: (...) 2. Haber sido aprobado en primer debate (...) 3. Haber sido aprobado en cada Cámara en segundo debate.”

¹²³ Sentencia C-332 de 2005. Cfr. Sentencia C-313 de 2014 “La modulación del principio de consecutividad por cuenta del principio de identidad flexible, ha conducido a que la Corporación considere que el “concepto de identidad comporta más bien que entre los distintos contenidos normativos que se propongan respecto de un mismo artículo exista la debida unidad temática entre los distintos contenidos normativos que se propongan respecto de un mismo artículo exista la debida unidad temática. Con lo cual resultan admisibles en el trámite legislativo las modificaciones que se introduzca al texto legal a lo largo de los debates.” Cfr. C-372 de 2004. “No obstante, como lo ha señalado la jurisprudencia de esta Corporación²⁹, esos cambios introducidos por las Plenarios deben guardar una estrecha relación con los diversos temas debatidos y aprobados en el debate surtido en las respectivas comisiones. Se debe tratar, en consecuencia, de artículos, que sin haber surtido un debate reglamentario, pueden ser incorporados como nuevos por las Plenarios debido a la estrecha conexidad existente entre éste y el tema o asunto que sí fue discutido y aprobado en comisiones.” Cfr. Sentencia C-208 de 2005.

107. La Corte ha señalado que se entienden satisfechos tales principios siempre que “*el trámite en las plenarias se refiera a temas que hubieren sido conocidos y debatidos en las respectivas comisiones*”¹²⁴. En estos términos, por supuesto que le está permitido a las Plenarias introducir contenidos normativos que no hubieren hecho parte de los textos aprobados por las Comisiones Constitucionales Permanentes, “*pudiendo por ejemplo hacerse un desarrollo más prolijo del tema en cuestión, o, por el contrario, uno más conciso y de menor extensión, siempre y cuando, se insiste, dicho tema hubiere sido conocido y analizado por la comisión constitucional respectiva*”¹²⁵. En suma, las plenarias pueden introducir modificaciones a los textos aprobados por las comisiones siempre que guarden una relación de conexidad *clara y específica* con el objeto del proyecto previamente debatido¹²⁶.

(xv) *La consulta previa*

108. La jurisprudencia constitucional ha reconocido que la consulta previa es un derecho fundamental de las comunidades indígenas, tribales, afrodescendientes, palenqueras, raizales y del pueblo rom. Este reconocimiento tiene como fundamento normativo el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, el cual integra el bloque de constitucionalidad en sentido estricto¹²⁷, así como los derechos de participación, reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural de tales comunidades, previstos por la Constitución Política¹²⁸.

109. En atención a lo dispuesto por el artículo 6.1 (a) del citado Convenio¹²⁹,

¹²⁴ Sentencia C-540 de 2012.

¹²⁵ Sentencias C-453 de 2006, C-427 de 2008 y C-765 de 2012.

¹²⁶ Sentencia C-332 de 2005. “(a) *no cualquier relación con lo que ha sido debatido en las etapas anteriores basta para que se respete el principio de identidad relativa o flexible. La Corte ha descartado las relaciones ‘remotas’, ‘distantes’, o meramente ‘tangenciales’. Ha insistido la Corte en que la relación de conexidad debe ser ‘clara y específica’, ‘estrecha’, ‘necesaria’, ‘evidente’.*” (b) “*Para la determinación de qué constituye ‘asunto nuevo’ la Corte ha definido algunos criterios de orden material, no formal: (i) un artículo nuevo no siempre corresponde a un asunto nuevo puesto que el artículo puede versar sobre asuntos debatidos previamente; (ii) no es asunto nuevo la adición que desarrolla o precisa aspectos de la materia central tratada en el proyecto siempre que la adición esté comprendida dentro de lo previamente debatido; (iii) la novedad de un asunto se aprecia a la luz del proyecto de ley en su conjunto, no de un artículo específico; (iv) no constituye asunto nuevo un artículo propuesto por la Comisión de Conciliación que crea una fórmula original para superar una discrepancia entre las Cámaras en torno a un tema. En el ámbito de los actos legislativos, el concepto de asunto nuevo es más amplio porque existe una relación estrecha entre distintos temas constitucionales dadas las características de la Constitución de 1991.*” (c) “*Para alegar una violación al procedimiento constitucional de todo acto legislativo no basta con que una demanda demuestre que el texto de éste es diferente del que se aprobó al culminar la primera vuelta. Como lo ha señalado la jurisprudencia “(...) es necesario mostrar en qué medida esa diferencia afecta la esencia de lo aprobado inicialmente o constituye un tema nuevo no susceptible de incorporarse en el segundo periodo legislativo.” Al respecto, el punto de comparación es la “institución” que se reforma. Para la jurisprudencia de la Corte constitucional no resulta vulnerado el principio de consecutividad, así haya textos no votados en los ocho debates, si se mantiene el tipo de relación de conexidad, indicado anteriormente, entre las variaciones de contenido que haya podido tener la iniciativa a lo largo del trámite legislativo.*”

¹²⁷ Art. 93 y 94 de la CP.

¹²⁸ Art. 1, 7 y 330 de la CP.

¹²⁹ Convenio de la OIT. Art. 6.1. “*Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán: a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de*

la Corte ha señalado que la consulta previa es obligatoria, siempre que se demuestre una “*afectación directa*” a los sujetos titulares de este derecho, es decir, a las comunidades indígenas, tribales, afro-descendientes, raizales y al pueblo rom¹³⁰. Además, en la sentencia C-389 de 2016, la Corte señaló que (i) la afectación que da lugar a la obligatoriedad de la consulta previa debe ser directa¹³¹, que no accidental o circunstancial, es decir, de una entidad que altere “*el estatus de la persona o de la comunidad, bien sea porque le impone restricciones o gravámenes, o, por el contrario, le confiere beneficios*”¹³²; y (ii) el principio de buena fe debe guiar la actuación de las partes, condición imprescindible para su entendimiento y confianza y, por lo tanto, para la eficacia de la consulta.

110. En esta sentencia, la Corte también concluyó que (iii) por medio de las consultas se debe asegurar una participación *activa y efectiva* de los sujetos titulares de dicho derecho. La participación activa “*significa que no equivale a la simple notificación a los pueblos interesados o a la celebración de reuniones informativas, y que sea efectiva, indica que su punto de vista debe tener incidencia en la decisión que adopten las autoridades concernidas*”¹³³.

afectarles directamente”. Cfr. Sentencia C-389 de 2016. “*En ese marco, el artículo 40 constitucional, en su numeral 2º, establece el derecho de participación de todos los ciudadanos en los asuntos que los afecten, garantía que se ve reforzada en el caso de los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes, por su relación con otros mandatos constitucionales. El artículo 330 de la Constitución Política prevé, a su turno, la obligación estatal de garantizar la participación de las comunidades indígenas previa la explotación de recursos naturales en sus territorios, enmarcando esa obligación dentro de un amplio conjunto de potestades asociadas a la protección y promoción de la autonomía en materia política, económica y social, y al ejercicio del derecho a la propiedad colectiva sobre las tierras y territorios colectivos.*”

¹³⁰ Corte Constitucional. Sentencias C-615 de 2009, C-915 de 2010 y C-187 de 2011. Cfr. Sentencia C-389 de 2016. “*(...) el artículo 6º del Convenio no constituye una disposición aislada. Debe leerse en armonía con el conjunto de disposiciones del convenio que se dirigen a asegurar la participación de las comunidades indígenas en toda decisión que les concierna, y a fomentar relaciones de diálogo y cooperación entre los pueblos interesados y los Estados parte del Convenio, algunas de las cuales se destacan a continuación: el artículo 5º, ordena reconocer y proteger los valores sociales, culturales y religiosos de los pueblos interesados y tomar en consideración sus problemas colectivos e individuales, y adoptar medidas para “allanar” sus dificultades al afrontar nuevas condiciones de vida y de trabajo, con su “participación y cooperación”; el artículo 7º, plantea la obligación de garantizar su participación en los planes de desarrollo nacionales y regionales, propendiendo al mejoramiento de sus condiciones de salud, trabajo y educación, y la de realizar estudios sobre el impacto de las medidas en la forma de vida y el medio ambiente de sus territorios, con la participación y cooperación directa de los pueblos interesados; el artículo 4º, establece la obligación genérica de adoptar medidas para la protección de los derechos e intereses de los pueblos interesados sin contrariar sus deseos “expresados de forma libre”. En relación con sus territorios, el artículo 15, hace referencia a la obligación de consultar a los pueblos concernidos, con el propósito de determinar si sus intereses serán perjudicados antes de emprender programas de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras, al derecho a participar de los beneficios que reporten esas actividades, y recibir indemnizaciones equitativas por los daños que les ocasionen, en tanto que el artículo 16 establece la obligación de obtener el consentimiento de los pueblos siempre que el Estado pretenda efectuar un traslado desde su territorio ancestral, y concertar las medidas de reparación adecuadas ante tales eventos.*”

¹³¹ Corte Constitucional. Sentencia C-389 de 2016. “*La Corte ha desarrollado un conjunto de estándares que permiten evaluar al operador jurídico, si una medida, norma o proyecto afecta directamente a los pueblos indígenas: (i) la afectación directa hace alusión a la intervención que una medida (política, plan o proyecto) determinada presenta sobre cualquiera de los derechos de los pueblos indígenas o tribales; (ii) el hecho de que la medida se orienta a desarrollar el Convenio 169 de la OIT, y (iii) la imposición de cargas o atribución de beneficios a una comunidad, de tal manera que modifique su situación o posición jurídica; (iv) la interferencia en elementos definitorios de la identidad o cultura del pueblo concernido; y (v) se trata de una medida general que, sin embargo, afecta con especial intensidad o de manera diferenciada a los pueblos étnicamente diferenciado.*”

¹³² Corte Constitucional. Sentencias C-030 de 2008, C-461 de 2008, C-750 de 2008 y C-175 de 2009.

¹³³ Corte Constitucional. Sentencia C-389 de 2016.

Asimismo, la Corte señaló que (iv) la consulta constituye un proceso de diálogo entre iguales; no constituye, por lo tanto, un derecho de veto de las comunidades destinatarias del Convenio 169 de la OIT.

111. Finalmente, la Corte ha resaltado que (v) “*la consulta debe ser flexible, de manera que se adapte a las necesidades de cada asunto, y a la diversidad de los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes*”¹³⁴; (vi) debe ser previa a la medida objeto de examen; (vii) es obligatorio que los Estados definan junto con las comunidades el modo de realizarla; (viii) “*debe adelantarse con los representantes legítimos del pueblo o comunidad concernida*”¹³⁵; (ix) si no se llega a acuerdo alguno, “*las decisiones estatales deben estar desprovistas de arbitrariedad, aspecto que debe evaluarse a la luz de los principios de razonabilidad y proporcionalidad*”¹³⁶; y (x) según la naturaleza de la medida, “*es obligatorio realizar estudios sobre su impacto ambiental y social*”¹³⁷.

112. La Corte ha sostenido además que la obligación a cargo del Gobierno de llevar a cabo la consulta prevista por el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT se refiere a un *concepto genérico de medidas legislativas*. Por lo tanto, dicha obligación también resulta aplicable a toda norma con fuerza de ley e incluso a reformas constitucionales que comporten una *afectación directa* a los sujetos titulares de la consulta previa¹³⁸. En particular, la Corte ha analizado el deber de realizar la consulta previa en relación con el control de constitucionalidad de cinco reformas constitucionales, una de ellas aprobada mediante el PLEP¹³⁹.

El siguiente cuadro sintetiza los requisitos formales previstos por la Constitución Política y la Ley 5 de 1992 para el trámite y la aprobación de actos legislativos:

Requisitos formales previstos por la Constitución y el reglamento del Congreso para el trámite y la aprobación de actos legislativos	
1	Publicación del proyecto de acto legislativo en la Gaceta del Congreso al comenzar el trámite (Arts. 157 de la CP y 144 de la Ley 5 de 1992)
2	Asignación a la Comisión Constitucional Permanente respectiva (Art. 2 de la Ley 3 de 1992)
3	Convocatoria a sesiones extraordinarias (Arts. 1 (i) AL 1 de 2016, 138 de la CP y 85 de la Ley 5 de 1992, entre otros)
4	Designación de ponentes (Art. 150 de la Ley 5 de

¹³⁴ Id.

¹³⁵ Id.

¹³⁶ Id.

¹³⁷ Id.

¹³⁸ Sentencias C-030 y C-461, ambas de 2008, así como C-196 y C-317, ambas de 2012.

¹³⁹ Sentencias C-702 de 2010, C-882 de 2011, C-317 de 2012, C-230 de 2017 y C-647 de 2017.

	1992)
5	Acumulación de proyectos (Arts. 151, 152 y 154 de la Ley 5 de 1992)
6	Elaboración y publicación de los informes de ponencia (Arts. 160 de la CP y 157, 175 y 176 de la Ley 5 de 1992)
7	Anuncio previo (Art. 160.5 de la CP)
8	Objeto, sistema y forma de votaciones (Arts. 133 y 157 de la CP, así como 114 y 157 de la Ley 5 de 1992)
9	Publicación de actas, ponencias y textos definitivos (Art. 2 de la Ley 1437 de 2011)
10	Práctica de audiencia pública (Arts. 160.3 de la CP y 230 a 232 de la Ley 5 de 1992)
11	Quorum deliberatorio y decisorio (Art. 154 de la CP)
12	Lapso entre los debates de comisiones y plenarias (Art. 160.1 de la CP)
13	Fase de conciliación (Arts. 161 de la CP y 186 a 189 de la Ley 5 de 1992)
14	Principios de consecutividad e identidad flexible
15	Consulta previa

E. Análisis del Acto Legislativo 4 de 8 de septiembre de 2017 en relación con los requisitos antes referidos

113. La Corte revisará si el Acto Legislativo 4 de 2017 cumplió con los requisitos antes señalados. Con este objetivo, verificará el cumplimiento de (i) los requisitos de competencia y (ii) los requisitos formales previstos por el Acto Legislativo 1 de 2016 para el trámite y la aprobación de actos legislativos mediante el PLEP, así como de (iii) los requisitos formales ordinarios previstos por la Constitución Política y el reglamento del Congreso de la República.

1. Cumplimiento de los *requisitos de competencia* previstos por el Acto Legislativo 1 de 2016

114. En esta sección, la Corte analizará si el Acto Legislativo 4 de 2017 cumple con los *requisitos de competencia* previstos por el Acto Legislativo 1 de 2016 y desarrollados en la sección (D – 2) de esta providencia (*párr. 69 a 76*). Como se señaló en esa sección, los siguientes son los cuatro requisitos de competencia exigibles a este acto normativo: conexidad (i) material y (ii) teleológica, (iii) temporalidad y (iv) habilitación competencial.

(i) Conexidad material

115. El Acto Legislativo 4 de 2017 satisface el requisito de la conexidad material, en la medida en que tiene un vínculo *claro, estrecho y directo* con el Acuerdo Final, en particular con el punto 6.1.2, titulado “*Medidas para*

incorporar la implementación de los acuerdos con recursos territoriales".
Dicho punto dispone lo siguiente:

6.1.2. Medidas para incorporar la implementación de los acuerdos con recursos territoriales

Con el fin de contribuir a garantizar la implementación de los acuerdos y articular los esfuerzos entre los distintos niveles de Gobierno:

(...)

- Se promoverán mecanismos y medidas para que con recursos del Sistema General de Participaciones y el Sistema General de Regalías se contribuya a financiar la implementación de los acuerdos, incluyendo los territorios priorizados para los planes de acción para la transformación regional de los PDET. Los recursos de regalías serán una fuente más de las diferentes fuentes para la implementación del Acuerdo en los territorios, para que estos proyectos fortalezcan el desarrollo de sus municipios y departamentos.

(...)

116. Tras revisar el Acto Legislativo 4 de 2017, la Corte advierte que esta reforma constitucional precisamente tiene por objeto introducir modificaciones al Sistema General de Regalías previsto por el artículo 361 de la Constitución Política, con miras a contribuir a la financiación de los mecanismos y medidas de implementación del Acuerdo Final. En tales términos, de una lectura global del Acto Legislativo *sub examine*, la Corte encuentra satisfecho el requisito de conexidad material previsto por el artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2016.

117. Analizados de manera individual y específica, los contenidos normativos previstos por el Acto Legislativo 4 de 2017 también satisfacen el requisito de conexidad material con el Acuerdo Final. En efecto, este Acto Legislativo contiene tres artículos: el primero, adiciona dos párrafos al artículo 361 de la Constitución; el segundo, adiciona cuatro párrafos transitorios a la misma disposición constitucional; y el tercero, determina la vigencia del Acto Legislativo. Tanto los párrafos ordinarios previstos en el artículo 1 como los párrafos transitorios previstos en el artículo 2 tienen un vínculo claro, estrecho y directo con el Acuerdo Final.

a) Conexidad material del primer artículo

118. El primer párrafo del artículo 1 (nuevo párrafo 4 del artículo 361 de la CP) prevé que, siempre que las entidades territoriales cubran sus pasivos pensionales, destinarán los recursos que reciben del Sistema General de Regalías a la financiación de proyectos de inversión. Además, prescribe que durante los veinte años siguientes a la entrada en vigencia del Acto Legislativo, tales proyectos tendrán como objeto la implementación del

Acuerdo Final, lo cual incluye los proyectos de reparación de las víctimas.

119. Para tornar operativa la financiación de tales proyectos de inversión, el mismo párrafo transitorio prevé que (i) deberán ser definidos por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión (en adelante, OCAD) señalado en el párrafo 7 transitorio del artículo 2 del Acto Legislativo, y que (ii) con posterioridad a los veinte años, dichos proyectos “*deberán ser definidos por los Órganos Colegiados de Administración y Decisión Municipales y Departamentales de que trata el párrafo 2 del presente artículo*”. Estos últimos órganos también aprobarán los proyectos de inversión para las entidades con una baja o nula incidencia del conflicto armado.

120. Con la misma finalidad, el segundo párrafo de este artículo (nuevo párrafo 5 del artículo 361 de la CP) prevé que los programas o proyectos de inversión que se financiarán con los recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, serán definidos por el OCAD, por medio de convocatorias públicas, abiertas y competitivas, articuladas con los planes de desarrollo. Dispone, además, que para la presentación de proyectos, la entidad deberá ser parte del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación y que, en todo caso, los programas y proyectos deberán ser ejecutados por las entidades territoriales que los presentaron.

121. Como se señaló en el párr. 38, la Directora Ejecutiva (E) de la Federación Nacional de Departamentos solicitó la declaratoria de inexecutable del párrafo 5 del artículo 1 del Acto Legislativo 4 de 2017, por cuanto no satisface el criterio de conexidad. En su opinión, este párrafo “*crea un nuevo modelo para la presentación, viabilización (sic), aprobación y ejecución de proyectos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, circunstancia que no guarda conexidad directa con los propósitos de facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final*”. Además, señaló que “*los mencionados recursos no son de exclusividad para atender proyectos de inversión que correspondan a la implementación del Acuerdo para la Terminación del Conflicto sino que corresponden a recursos que se deben ejecutar para inversiones en Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI) de las entidades territoriales*”.

122. La Corte considera que si bien este párrafo prevé nuevas pautas para la presentación y aprobación de los proyectos de inversión en las entidades territoriales con recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, esta regulación sí guarda conexidad material con el Acuerdo Final. Tal como se concluyó en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes¹⁴⁰, el contenido del párrafo quinto incorpora precisamente

¹⁴⁰ Gaceta del Congreso 923 de 2017. “(...) se ha encontrado una conexidad directa con el Acuerdo Final pues además de contribuir a la eficiencia en la administración de los recursos, tiene como premisa que las regalías son una fuente de recursos para conseguir la paz (...) la relación de conexidad resulta además de que es el propio Acuerdo el que señala de manera explícita que la inversión en CTI es un componente importante para el desarrollo rural. En este sentido, los recursos del SGR deben alinearse en su operación, para convertirse en un instrumento efectivo de inversión en esta materia.”

un ajuste normativo para materializar el punto 6.1.2 del Acuerdo Final, en aras de que “*el Sistema General de Regalías (...) contribuya a financiar la implementación de los acuerdos*”. En particular, contribuye a financiar los proyectos de las entidades territoriales relacionados con el fortalecimiento de la Ciencia, Tecnología e Innovación en las entidades territoriales, cometido previsto por el Acuerdo Final en su principio de integralidad¹⁴¹, así como en los puntos 1.3.2.2¹⁴² y 1.3.3.2¹⁴³. El fortalecimiento de estos proyectos es, sin dudas, uno de los propósitos explícitos del Acuerdo Final, como lo señaló el Procurador General de la Nación en su concepto.

123. Además, tal como se concluyó en el primer debate al Proyecto 10 de 2017 (Cámara) y 06 de 2017 (Senado), surtido en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, “*esta reforma debe darse como respuesta al hecho del traslado de saldos originados por la ineficiencia en la operación del FCTI, que deja en evidencia, como además lo reiteró la comunidad científica y académica, la urgencia en el rediseño de la operación de dicho Fondo (...) [ello demuestra que] tiene una conexidad evidente con el Punto 6 del Acuerdo, que trata sobre la eficiencia en la administración pública, para el caso en la ejecución de los recursos*”. En efecto, en la medida que los ajustes incluidos en el nuevo párrafo 5 del artículo 361 de la Constitución Política pretenden superar los obstáculos administrativos en la operación del citado fondo -con el cual se financiarán proyectos de Ciencia, Tecnología e Innovación en las entidades territoriales-, también guarda conexidad con el punto 6 (principios de eficacia, eficiencia e idoneidad)¹⁴⁴, en el cual, de manera explícita, se prevé la optimización de los recursos asociados a la implementación del Acuerdo Final.

124. En este sentido, tal como lo señala el Procurador General de la Nación en su concepto, dicha disposición “*tiene por finalidad resolver un problema de ejecución presupuestal de los recursos del SGR destinados al Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación para, por esta vía, darle cabal cumplimiento a la implementación del Acuerdo Final (...) en lo que a ciencia, tecnología e innovación aplicada al desarrollo agropecuario se refiere*”. La conexidad material de esta disposición con el Acuerdo Final se explica por cuanto tiene el objetivo concreto y claro de contribuir a la eficiente implementación de los compromisos del Acuerdo Final.

¹⁴¹ Acuerdo Final. “*Integralidad: asegura la productividad, mediante programas que acompañen el acceso efectivo a la tierra, con innovación, ciencia y tecnología, asistencia técnica, crédito, riego y comercialización y con otros medios de producción que permitan agregar valor. También asegura oportunidades de buen vivir que se derivan del acceso a bienes públicos como salud, vivienda, educación, infraestructura y conectividad y de medidas para garantizar una alimentación sana, adecuada y sostenible para toda la población.*”

¹⁴² Acuerdo Final. Punto. 1.3.2.2. “*El fortalecimiento y la promoción de la investigación, la innovación y el desarrollo científico y tecnológico para el sector agropecuario, en áreas como agroecología, biotecnología, suelos, etc.*”

¹⁴³ Acuerdo Final. Punto. 1.3.3.2. “*Asistencia técnica: con el propósito de fortalecer las capacidades productivas de la economía campesina, familiar y comunitaria para desarrollar sus proyectos productivos y estimular procesos de innovación tecnológica (...)*”

¹⁴⁴ Acuerdo Final. Punto 6. “*Eficacia, eficiencia e idoneidad: para lo cual se optimizarán tiempos y recursos asociados a la implementación mediante mecanismos especiales y de gestión pública eficiente, reducción de trámites, y la simplificación de instancias, procesos e instrumentos.*”

125. En tales términos, la Corte constata que los dos párrafos incluidos en el artículo 1 del Acto Legislativo *sub examine* tienen un vínculo claro, estrecho y directo con el Acuerdo Final en la medida en que (i) incorporan modificaciones al Sistema General de Regalías, en armonía con lo acordado en el punto 6.1.2 del Acuerdo Final; (ii) destinan recursos específicamente para la implementación de programas y proyectos de inversión que tengan por objeto la implementación del mismo Acuerdo Final; y, finalmente, (iii) contienen reformas instrumentales y operativas para materializar la financiación de tales proyectos. Además, en particular frente al nuevo párrafo 5, su conexidad también se acredita por su vínculo con (iv) el fortalecimiento de la Ciencia, Tecnología e Innovación en las entidades territoriales (principio de integralidad, así como puntos 1.3.2.2 y 1.3.3.2); y (v) y los principios de eficacia, eficiencia e idoneidad en relación con los recursos asociados a la implementación del Acuerdo Final.

b) Conexidad material del segundo artículo

126. El primer párrafo transitorio del artículo 2 (nuevo párrafo transitorio 7 del artículo 361 de la CP) prevé que, durante los veinte años siguientes a la entrada en vigencia del Acto Legislativo, el 7 % de los recursos del Sistema General de Regalías y el 70 % de los ingresos generados por rendimientos del mismo se destinarán “*a una asignación para la paz*”, que tendrá como objeto financiar proyectos de inversión para la implementación del Acuerdo Final. Además, dispone que tales recursos se distribuirán “*priorizando las entidades territoriales más afectadas por la pobreza rural, las economías ilegales, la debilidad institucional, el conflicto armado y los municipios en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables*”. Con tal propósito, el mismo artículo incorpora algunas modificaciones instrumentales relativas a la asignación para ahorro pensional territorial, la definición de los proyectos de inversión y la composición de los OCAD.

127. El segundo párrafo transitorio del artículo 2 (nuevo párrafo transitorio 8 del artículo 361 de la CP) prevé el traslado del 60 % de los saldos no aprobados en el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación a 31 de diciembre de 2016, con el propósito de “*financiar la infraestructura de transporte requerida para la implementación del Acuerdo Final*”. Con tal propósito dispone reglas para la distribución de tales recursos entre la Asignación para la Paz y el Fondo de Desarrollo Regional, así como otras regulaciones operativas.

128. El tercer párrafo transitorio del artículo 2 (nuevo párrafo transitorio 9 del artículo 361 de la CP) prescribe que los proyectos de inversión que se financiarán con los recursos del Sistema General de Regalías destinados a la implementación del Acuerdo Final deberán “*guardar concordancia con el régimen de planeación vigente, el componente específico para la paz y la*

implementación del Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo y de los Planes de desarrollo de las entidades territoriales”.

129. Finalmente, el cuarto párrafo transitorio del artículo 2 (nuevo párrafo transitorio 10 del artículo 361 de la CP) dispone que las entidades territoriales beneficiarias (i) cuya apropiación bienal de inversión sea menor a 4.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes y (ii) que tengan un adecuado desempeño en la gestión de estos recursos, “*definirán directamente los proyectos de inversión cuando estos tengan como objeto la implementación del Acuerdo Final*”.

130. Para la Corte es claro que los cuatro párrafos transitorios contenidos en el artículo 2 del Acto Legislativo *sub examine* también guardan una relación de conexidad clara, estrecha y directa con el Acuerdo Final, en particular con su punto 6.1.2., por cuanto prescriben (i) reglas de destinación de recursos del Sistema General de Regalías que tienen en común la financiación de los proyectos de inversión para la implementación del Acuerdo Final; (ii) reglas sobre fuentes de financiación de la Asignación para la Paz; (iii) reglas operativas de articulación de la nueva regulación con el Sistema General de Regalías previsto por el artículo 361 de la CP, así como con los instrumentos de planeación; (iv) reglas de priorización para la distribución de estos recursos en favor de las entidades más afectadas por, entre otras, el conflicto armado; y (v) reglas de competencia para la definición y aprobación de proyectos de inversión de implementación del Acuerdo Final. Esta regulación, en su integridad, guarda relación, de manera explícita, con el Acuerdo Final.

131. En tales términos, el Acto Legislativo 4 de 2017 satisface el requisito de conexidad material previsto por el artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2016.

(ii) Conexidad teleológica

132. El Acto Legislativo 4 de 2017 satisface el requisito de la conexidad teleológica, en la medida que prevé disposiciones que tienen por finalidad facilitar y asegurar el desarrollo normativo y la implementación del Acuerdo Final. En efecto, esta reforma constitucional, en su integridad, persigue materializar el desarrollo y la implementación normativa del Acuerdo Final, en relación con (i) sus compromisos concretos e inmediatos y (ii) sus compromisos globales y generales.

133. Primero, en relación con compromisos concretos e inmediatos del Acuerdo Final, para la Corte resulta evidente que esta reforma constitucional tiene por finalidad la implementación normativa del punto 6, en particular del 6.1.2, relativo a las “*Medidas para incorporar la implementación de los acuerdos con recursos territoriales*”. Como se señaló en el párr. 115, este punto contiene un acuerdo concreto relativo a la promoción e implementación de mecanismos y medidas que permitan que el Sistema General de Regalías

contribuya a financiar la implementación del Acuerdo Final, “*incluyendo los territorios priorizados*” y con miras a que tales proyectos fortalezcan el desarrollo en los municipios y departamentos.

134. Precisamente, en atención a dicha finalidad, la reforma constitucional *sub examine* contiene una regulación de destinación de recursos del Sistema General de Regalías para la financiación de proyectos de inversión para la implementación del Acuerdo Final, el fortalecimiento de la Asignación para la Paz, la definición y aprobación de tales proyectos, la competencia para decidir sobre los mismos, la composición de los OCAD y la articulación de los proyectos de inversión con los instrumentos de planeación. Con esta regulación, además, se pretende materializar los principios de eficacia, eficiencia e idoneidad en la gestión de los recursos para la implementación del Acuerdo Final, previstos en su punto 6.

135. Segundo, en relación con los compromisos globales de este acuerdo político, lo cierto es que, al materializar la implementación normativa de uno de los mecanismos de financiación para la implementación del Acuerdo Final, el Acto Legislativo *sub examine* facilita la realización de los cometidos generales de la transición política. Así, la reforma al Sistema General de Regalías no es un fin en sí mismo, sino un instrumento para canalizar recursos con el objetivo de fortalecer la transición política y viabilizar la implementación del Acuerdo de Paz.

136. En estos términos, la Corte evidencia la conexidad teleológica entre la regulación contenida en el Acto Legislativo *sub examine* y los objetivos globales y transversales de la transición política, tales como la reparación a las víctimas, el desarrollo de las entidades territoriales, así como el fortalecimiento y la articulación institucional a nivel territorial, en particular en las zonas más afectadas por el conflicto armado y por las causas estructurales del mismo. Para la Corte es claro que la reforma al artículo 361 de la Constitución Política, con miras a incluir los proyectos de inversión para la implementación del Acuerdo Final dentro de los programas que se financiarán con los recursos del Sistema General de Regalías, es una medida que tiene por finalidad la consecución de tales objetivos globales y transversales del Acuerdo de Paz.

137. Por lo demás, esta conexidad teleológica del Acto Legislativo 4 de 2017 se explica también en relación con el principio de estabilidad de los compromisos contenidos en el Acuerdo de Paz. En efecto, la Corte constata que sus principales ajustes a la distribución de las regalías para la financiación de proyectos de inversión relacionados con la implementación del Acuerdo de Paz resultan aplicables durante los veinte años siguientes a la entrada en vigencia del Acto Legislativo *sub examine*.

138. En tales términos, el Acto Legislativo 4 de 2017 satisface el requisito de conexidad teleológica previsto por el artículo 1 del Acto Legislativo 1 de

2016.

(iii) *Temporalidad*

139. El proyecto de acto legislativo 10 de 2017 (Cámara) y 06 de 2017 (Senado) fue radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el 22 de marzo del mismo año. Esta iniciativa culminó su trámite con la promulgación del Acto Legislativo 4 de 2017, el día 8 de septiembre del mismo año. Como se señaló en el párr. 74, el PLEP tuvo vigencia desde el 1 de diciembre de 2016 hasta el 30 de noviembre de 2017.

140. Por lo tanto, el Acto Legislativo 4 de 2017 sí cumple con el requisito de temporalidad, previsto por el artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2016.

(iv) *Habilitación competencial*

141. El proyecto de Acto Legislativo 10 de 2017 (Cámara) y 06 de 2017 (Senado) fue presentado por iniciativa del Gobierno Nacional, conformado, para el presente asunto, por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Director del Departamento Nacional de Planeación y el Ministro de Minas y Energía. Según lo señalado en el párr. 76, en relación con el Acto Legislativo *sub examine*, el Gobierno Nacional estuvo debidamente conformado por los ministros referidos para efectos de esta iniciativa legislativa.

142. Por lo tanto, el Acto Legislativo 4 de 2017 sí cumple con el requisito de habilitación competencial, derivada de la iniciativa legislativa reservada que en esta materia tiene el Gobierno Nacional, según lo previsto por el artículo 1 (a) del Acto Legislativo 1 de 2016.

El Acto Legislativo 4 de 2017 sí cumple los Requisitos de competencia previstos por el AL 1 de 2016	
Conexidad material	Cumple
Conexidad teleológica	Cumple
Temporalidad	Cumple
Habilitación competencial - Iniciativa gubernamental	Cumple

2. Cumplimiento de los requisitos formales previstos por el Acto Legislativo 1 de 2016

143. En esta sección, la Corte analizará si el Acto Legislativo 4 de 2017 cumple con los *requisitos formales* previstos por el Acto Legislativo 1 de 2016 y desarrollados en la sección (D – 3) de esta providencia (párr. 77 a 79). Como se señaló en esa sección, son nueve los requisitos de forma previstos por el Acto Legislativo 1 de 2016 para el trámite y la aprobación de actos Legislativos.

(i) Trámite preferencial

144. La Corte constata que el debate y la aprobación del proyecto de Acto Legislativo 10 de 2017 (Cámara) y 06 de 2017 (Senado) siempre ocupó el primer lugar en el orden del día, tanto en las comisiones constitucionales permanentes como en las Plenarias. Así se verifica en los siguientes documentos:

- a)* El Acta No. 7 de 9 de mayo de 2017 y la Gaceta del Congreso No. 527 de 27 de junio del mismo año, correspondientes a la aprobación del proyecto en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes;
- b)* El Acta No. 219 de 24 de mayo de 2017 y la Gaceta del Congreso No. 545 de 7 de julio del mismo año, correspondientes a la aprobación del proyecto en la Plenaria de la Cámara de Representantes;
- c)* El Acta No. 43 de 12 de junio de 2017 y la Gaceta del Congreso No. 547 de 7 de julio del de mismo año, correspondientes a la aprobación del proyecto en la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República;
- d)* El Acta No. 8 de 15 de agosto de 2017 y la Gaceta del Congreso No. 963 de 24 de octubre del mismo año, correspondientes a la aprobación del Proyecto en la Plenaria del Senado de la República; y,
- e)* Las actas 241 (Cámara) y 13 (Senado), ambas de 30 de agosto de 2017, así como en las Gacetas 921 de 11 de octubre de 2017 (Cámara) y 1022 de 7 de noviembre de del mismo año (Senado), correspondientes a la aprobación de los informes de conciliación en relación con el proyecto de la referencia.

145. En tales términos, en el trámite de dicha iniciativa legislativa, sí se cumplió con el requisito previsto por el artículo 1 (b) del Acto Legislativo 1 de 2016, relativo a que el proyecto de Acto Legislativo tuviere trámite preferencial.

(ii) Título

146. El Acto Legislativo 4 de 2017, “*por el cual se adiciona el artículo 361 de la Constitución Política*” tiene por título “*El Congreso de la República, en virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, DECRETA*”. Por lo tanto, el Acto Legislativo *sub examine* sí cumple con la exigencia prevista por el artículo 1 (c) del Acto Legislativo 1 de 2016.

(iii) Trámite en una sola vuelta de cuatro debates

147. Tras revisar las Gacetas del Congreso referidas en el párr. 144, la Corte constata que el proyecto de Acto Legislativo 10 de 2017 (Cámara) y 06 de 2017 (Senado) se tramitó en una sola vuelta de cuatro debates, esto es el primer y el tercer debate en las comisiones primeras constitucionales permanentes y el segundo y el cuarto debate en las plenarias de la Cámara de Representantes y del Senado de la República. Por lo tanto, cumplió con la exigencia prevista en el artículo 1 (f) del Acto Legislativo 1 de 2016.

(iv) Lapso de 8 días entre una y otra cámara

148. Según el Acta No. 219 de 24 de mayo de 2017 y la Gaceta del Congreso No. 545 de 7 de julio del mismo año, el proyecto de Acto Legislativo 10 de 2017 (Cámara) y 06 de 2017 (Senado) fue aprobado, en la Plenaria de la Cámara de Representantes, el día 24 de mayo de 2017. Por su parte, el debate de este proyecto de Acto Legislativo en la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República inició el 12 de junio del mismo año, según consta en el Acta No. 43 de 12 de junio de 2017 y en la Gaceta del Congreso No. 547 de 7 de julio de 2017. Tal como se desarrollará en los párr. 180 y 192, también se satisfizo el lapso previsto en el artículo 160.1 de la CP para el tránsito del proyecto entre las comisiones y las plenarias.

149. En tales términos, el tránsito del proyecto entre una y otra cámara fue de más de 8 días, con lo cual se dio cumplimiento a la exigencia prevista en el artículo 1 (f) del Acto Legislativo 1 de 2016.

(v) Aprobación por mayoría absoluta

150. Tras revisar las Gacetas del Congreso referidas en el párr. 144, la Corte concluye que, en todos sus debates, tanto en las comisiones constitucionales como en las Plenarias, el proyecto de Acto Legislativo 10 de 2017 (Cámara) y 06 de 2017 (Senado) fue aprobado por mayoría absoluta. El resultado exacto de cada votación se detallará en los párr. 177, 183, 189 y 196.

151. En tales términos, el Acto Legislativo 4 de 2017 cumplió con el requisito previsto por el artículo 1 (g) del Acto Legislativo 1 de 2016.

(vi) Solo podrán insertarse las modificaciones que cuenten con el aval del Gobierno Nacional

152. Como se señaló en el párr.79, mediante la sentencia C-332 de 17 de mayo de 2017, la Corte Constitucional declaró inexecutable este requisito previsto en la sección (h) del artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2016. Por lo tanto, este requisito únicamente ha debido observarse en el trámite legislativo

sub examine hasta la fecha en que se profirió tal sentencia¹⁴⁵.

153. Según consta en la Gaceta 298 de 3 de mayo de 2017, tras designarse los ponentes de la iniciativa en la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes, ellos se reunieron los días 18, 20 y 26 de abril con el Ministro de Hacienda y Crédito público. Además, llevaron a cabo una audiencia pública el 2 de mayo de 2017. Producto de estos encuentros, los ponentes presentaron un pliego de modificaciones a la propuesta inicialmente presentada por el Gobierno Nacional. En esa misma Gaceta se publicó el aval del Gobierno Nacional en los siguientes términos: “*me permito informar que las modificaciones efectuadas por la ponencia para primer debate al proyecto de acto legislativo del asunto cuentan con el aval de esta Cartera. Cordialmente, Mauricio Cárdenas. Ministro de Hacienda y Crédito Público*”.

154. Según consta en el Acta No. 7 de 9 de mayo de 2017 y en la Gaceta del Congreso No. 527 de 27 de junio de 2017, tras el debate sobre los informes de ponencia presentados, se plantearon varias proposiciones de modificación al articulado, las cuales no fueron incluidas, por no tener el aval del Gobierno Nacional. Según se señala en dicha Acta, “*ninguna proposición de las que han sido leídas por parte de la Secretaría tiene el aval del señor Ministro de Hacienda de conformidad como lo señala el Acto Legislativo número 1 de 2016, el proyecto se votará tal conforme ha sido presentado por los señores Ponentes*”.

155. En tales términos, la Corte constata que el requisito analizado fue debidamente observado durante la aprobación de la iniciativa bajo estudio en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

156. La aprobación del proyecto de Acto Legislativo *sub examine* en su siguiente debate, esto es, en la Plenaria de la Cámara de Representantes, tuvo lugar el 24 de mayo de 2017, según consta en el Acta No. 219 de ese mismo día y en la Gaceta del Congreso No. 545 de 7 de julio de 2017. Para la fecha de este debate, el requisito analizado había sido declarado inexecutable y, por lo tanto, su observancia no le era exigible al Congreso de la República.

157. En tales términos, la Corte concluye que, en el trámite del Acto Legislativo *sub examine*, el Congreso de la República sí cumplió con este requisito hasta cuando le era exigible, esto es, hasta el 17 de mayo de 2017.

(vii) *Trámite en sesiones extraordinarias*

158. El proyecto de Acto Legislativo 10 de 2017 (Cámara) y 06 de 2017 (Senado) inició su trámite el 22 de marzo del mismo año, en el marco del segundo periodo de sesiones ordinarias del Congreso de la República (16 de

¹⁴⁵ Cfr. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Sentencia de 27 de noviembre de 2017. Rad. 2360. C.P. Oscar Darío Amaya.

marzo a 20 de junio), según lo previsto por el artículo 138 de la Constitución Política y señalado en el párr. 85. De igual forma, dicho proyecto culminó su trámite con la promulgación del Acto Legislativo 4 de 2017, el 8 de septiembre del mismo año, en vigencia del primer periodo de sesiones ordinarias del Congreso de la República (20 de julio a 16 de diciembre).

159. La Corte constata que, desde su radicación en la Secretaría General de la Cámara de Representantes, los trámites surtidos en la Comisión Primera Constitucional Permanente así como en la Plenaria de esta Cámara, y en la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, se adelantaron sucesivamente y culminaron el 12 de junio de 2017, fecha en la que se aprobó dicho proyecto de Acto Legislativo en la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República, según consta en el Acta No. 43 de 12 de junio de 2017, publicada en la Gaceta del Congreso No. 547 de 7 de julio de 2017. Ese mismo día, el Presidente de dicha Comisión designó al Senador Carlos Fernando Mota como ponente ante la Plenaria del Senado de la República. Estas actuaciones se surtieron en el segundo periodo de sesiones ordinarias del Congreso de la República.

160. Por su parte, dicho trámite solo se reanudó con la presentación del informe de ponencia por parte del ponente para debate en la Plenaria del Senado de la República, según acredita la Gaceta No. 638 de 2 de agosto de 2017 del Congreso de la República. A partir de allí se surtió el trámite restante, que concluyó con la promulgación del Acto Legislativo 4 de 2017, el 8 de septiembre del mismo año. Estas actuaciones se surtieron, por completo, durante el primer periodo de sesiones ordinarias del Congreso de la República.

161. Tras verificar el expediente legislativo, la Corte concluye que, durante el periodo de receso del Congreso de la República, surtido entre el 20 de junio y el 20 de julio de 2017, no se adelantó actuación alguna en relación con este proyecto de Acto Legislativo. En tales términos, si bien podía tramitarse en sesiones extraordinarias, lo cierto es que el trámite del proyecto de Acto Legislativo *sub examine* se adelantó integralmente durante las sesiones ordinarias del Congreso de la República.

(viii) Decisión sobre la totalidad del proyecto en una sola votación

162. Como se señaló en el párr.79, mediante la sentencia C-332 de 17 de mayo de 2017, la Corte Constitucional declaró inexecutable este requisito previsto en la sección (j) del artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2016. Por lo tanto, este requisito únicamente ha debido observarse en el trámite legislativo *sub examine* hasta la fecha en la que se profirió tal sentencia¹⁴⁶.

163. Pues bien, la Corte constata que el proyecto de Acto Legislativo 10 de 2017 (Cámara) y 06 de 2017 (Senado) fue decidido por la Comisión Primera

¹⁴⁶ Cfr. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Sentencia de 27 de noviembre de 2017. Rad. 2360. C.P. Oscar Darío Amaya.

Constitucional de la Cámara de Representantes en su totalidad, con las modificaciones avaladas por el Gobierno Nacional, en una sola votación llevada a cabo el día 9 de mayo de 2017, según consta en el Acta No. 7 de ese día y en la Gaceta del Congreso No. 527 de 27 de junio de 2017.

164. La aprobación del proyecto de Acto Legislativo *sub examine* en su siguiente debate, esto es, en la Plenaria de la Cámara de Representantes, tuvo lugar el 24 de mayo de 2017, según consta en el Acta No. 219 de ese mismo día y en la Gaceta del Congreso No. 545 de 7 de julio de 2017. Para esta fecha, el requisito analizado había sido declarado inexecutable y, por lo tanto, su observancia no le era exigible al Congreso de la República.

165. En tales términos, la Corte concluye que, en el trámite del Acto Legislativo *sub examine*, el Congreso de la República sí cumplió con este requisito hasta cuando le era exigible, esto es, hasta el 17 de mayo de 2017.

(ix) *Control automático y único de constitucionalidad*

166. Como se señaló en el párr. 1, tras su aprobación por el Congreso de la República, mediante el oficio OFI17-00110087 / JMSC 110200, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República remitió a la Corte Constitucional una copia auténtica del Acto Legislativo No. 04 de 2017 “*Por el cual se adiciona el artículo 361 de la Constitución Política*”¹⁴⁷, el mismo día de su promulgación, esto es, el 8 de septiembre de 2017.

167. Pues bien, tras los trámites correspondientes, mediante esta providencia, la Corte ejerce el control de constitucionalidad único y automático de dicho Acto Legislativo, con lo cual se satisface el requisito previsto por el artículo 1 (k) del Acto Legislativo 1 de 2016.

El Acto Legislativo 4 de 2017 sí cumple con los <i>Requisitos formales</i> del PLEP previstos por el AL 1 de 2016	
Trámite preferencial – Art. 1 (b)	Cumple
Título – Art. 1 (c)	Cumple
Trámite en una sola vuelta de cuatro debates – Art. 1(f)	Cumple
Lapso de 8 días entre una y otra cámara – Art. 1 (f)	Cumple
Aprobación por mayoría absoluta – Art. 1 (g)	Cumple
<i>Sólo podrán tener modificaciones que se ajusten al Acuerdo Final y que cuenten con el aval del Gobierno Nacional – Art. 1 (h)*</i>	Solo aplicó para el trámite surtido en la Comisión Primera Constitucional de C de

¹⁴⁷ Cno. 1. Fl. 1.

	R. Cumple
Puede tramitarse en sesiones extraordinarias – Art. 1 (i)	Se tramitó integralmente durante sesiones ordinarias
<i>Serán decididos en su totalidad, en las plenarias y en las comisiones, con una sola votación – Art. 1 (j)*</i>	Solo aplicó para el trámite surtido en la Comisión Primera Constitucional de C de R. Cumple
Tendrán control automático y único de constitucionalidad – Art. 1 (k)	Cumple

** Declarados inexecutable mediante la sentencia C-332 de 17 de mayo de 2017.*

3. Cumplimiento de los requisitos formales ordinarios dispuestos por la Constitución Política y el reglamento del Congreso de la República

168. En esta sección, la Corte analizará si el Acto Legislativo 4 de 2017 cumple con los requisitos formales ordinarios dispuestos por la Constitución Política y el reglamento del Congreso de la República, los cuales fueron desarrollados en la sección (D – 4) de esta providencia (*párr. 80 a 112*).

(i) Publicación del proyecto de acto legislativo en la Gaceta del Congreso al comenzar el trámite

169. Tras radicarse en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el 22 de marzo de 2017, el proyecto de Acto Legislativo 10 de 2017 (Cámara) y 06 de 2017 (Senado) fue publicado, junto con su exposición de motivos, en la Gaceta del Congreso 178 de 28 de marzo del mismo año.

170. Por lo tanto, este proyecto sí cumplió con el requisito de publicación en la Gaceta del Congreso al comenzar el trámite, previsto por los artículos 157 de la CP y 144 de la Ley 5 de 1992 (*Ver párr. 82*).

(ii) Asignación a la Comisión Constitucional Permanente respectiva de la Cámara de Representantes

171. El proyecto de Acto Legislativo *sub examine* fue remitido a la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes para que se le diera trámite en primer debate a esta iniciativa. Esta Comisión es justamente la competente para darle trámite a los proyectos de reforma constitucional. En este sentido, se cumplió con las exigencias previstas en los artículo 142 de la Constitución Política y 2 de la Ley 3 de 1992, según se presentó en el *párr. 83*.

(iii) *Convocatoria a sesiones extraordinarias*

172. Como se señaló en los párr. 156 a 159, el proyecto de Acto Legislativo 10 de 2017 (Cámara) y 06 de 2017 (Senado) se tramitó por completo durante los periodos de sesiones ordinarias del Congreso de la República, sin que se surtiera actuación alguna durante sesiones extraordinarias. Por lo tanto, las exigencias constitucionales y legales relacionadas con la convocatoria a sesiones extraordinarias no son objeto de escrutinio por parte de la Corte en el presente asunto.

(iv) *Primer debate (Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes)*

173. De conformidad con la Gaceta del Congreso 293 de 3 de mayo de 2017, el Presidente de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes designó como ponentes de la iniciativa legislativa *sub examine* a los representantes Juan Carlos García Gómez¹⁴⁸, Carlos Abraham Jiménez López¹⁴⁹, Elbert Díaz Lozano¹⁵⁰, Miguel Ángel Pinto Hernández¹⁵¹, Oscar Fernando Bravo Realpe¹⁵², Harry Giovanni González García¹⁵³, Fernando de la Peña Marqués¹⁵⁴, Carlos Eduardo Osorio Aguilar¹⁵⁵, Angélica Lizbeth Lozano Correa¹⁵⁶, Carlos Germán Navas Talero¹⁵⁷ y Santiago Valencia González¹⁵⁸. Los primeros cuatro fueron, además, nombrados coordinadores de la iniciativa. La designación de los ponentes garantizó la participación de diferentes bancadas, con lo cual se cumplió con lo previsto por el artículo 150 de la Ley 5 de 1992 (*Ver párr. 89*).

174. Según el Acta No. 6 de 2017, publicada en la Gaceta del Congreso No. 430 de 5 de junio de 2017, el 2 de mayo del mismo año, a las 11 am, se celebró una audiencia pública en relación con la iniciativa *sub examine*. Dicha audiencia fue convocada por el Presidente de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, mediante la Resolución 12 de 26 de abril de 2017. Esta audiencia tuvo por objeto “*conocer la opinión de la ciudadanía en general sobre el proyecto de Acto Legislativo*”. Además de los Representantes a la Cámara que integran dicha Comisión, en esta audiencia participaron el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Director Ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios, los rectores de la Universidad de Antioquia, de la Universidad de la Amazonía, de la Universidad del Valle, de la Universidad de Santander, el Alcalde del

¹⁴⁸ Integrante del Partido Conservador.

¹⁴⁹ Integrante del Partido Cambio Radical.

¹⁵⁰ Integrante del Partido de la U.

¹⁵¹ Integrante del Partido Liberal.

¹⁵² Integrante del Partido Conservador.

¹⁵³ Integrante del Partido Liberal.

¹⁵⁴ Integrante de Opción Ciudadana.

¹⁵⁵ Integrante del Partido de la U.

¹⁵⁶ Integrante del Partido Alianza Verde.

¹⁵⁷ Integrante del Polo Democrático Alternativo.

¹⁵⁸ Integrante del Partido Centro Democrático.

Municipio de Castilla La Nueva (Meta), el Subdirector de Colciencias, entre otras autoridades.

175. El informe de ponencia mayoritario, que proponía la aprobación del proyecto de Acto Legislativo, fue publicado en la Gaceta del Congreso 293 de 3 de mayo de 2017. Por su parte, el informe de ponencia minoritario, que proponía el archivo de la iniciativa, fue publicado en la Gaceta del Congreso 298 de 14 de mayo de 2017. Por lo tanto, la Corte verifica que se cumplió con los requisitos previstos en los artículos 142 y 160 de la Constitución Política, así como 156 y 157 de la Ley 5 de 1992 (*Ver párr. 92*). Además, la Corte constata que ambos informes consignaron las proposiciones y modificaciones que surgieron en el marco de la audiencia pública celebrada el día 2 de mayo de 2017, con lo cual también se cumplió con lo dispuesto por los artículos 160.3 de la Constitución, así como 175 y 157 de la Ley 5 de 1992, los cuales se desarrollaron en el *párr. 98*.

176. El anuncio de votación del proyecto de Acto Legislativo se realizó el día 3 de mayo de 2017, según consta en el Acta 37 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso 421 de 5 de junio de 2017. En dicha Acta se enlistó el proyecto *sub examine* dentro de los cuales “*se discutirán y votarán en la próxima sesión de la Comisión*”. La Corte constata que el anuncio previó cumplió con los requisitos previstos por el artículo 160.5 de la Constitución y la jurisprudencia constitucional (*Ver párr. 93 y 94*).

177. El debate del proyecto de Acto Legislativo se realizó el 9 de mayo de 2017, según consta en el Acta No. 7 de 9 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso 527 de 27 de junio de 2017. En dicha Acta se da cuenta de lo siguiente:

- a) La sesión inició con el quorum deliberatorio requerido, esto es, de más de una cuarta parte de los miembros de la Comisión Constitucional Permanente;
- b) En primer lugar, se deliberó sobre la ponencia negativa;
- c) Al concluir dicha deliberación, la misma se sometió a votación y fue derrotada por 24 votos en contra y 5 a favor (votación nominal y pública);
- d) Posteriormente, se deliberó sobre la ponencia que proponía la aprobación del proyecto de Acto Legislativo;
- e) Al concluir dicha deliberación, el informe de ponencia se sometió a votación y fue aprobado por la mayoría absoluta; de los 35 miembros de esta Comisión, 31 votaron así: 27 votos a favor y 4 en contra (votación nominal y pública); y, finalmente,

f) El articulado, con las proposiciones avaladas por el Gobierno, se sometió a votación y fue aprobado por la mayoría absoluta; de los 35 miembros de esta Comisión, 31 votaron así: 27 votos a favor y 4 en contra (votación nominal y pública).

178. En tales términos, el debate y aprobación del proyecto del Acto Legislativo *sub examine* cumplió con las reglas sobre (i) quorum deliberatorio y decisorio (Art. 145 de la CP, desarrollado en el párr. 99); (ii) objeto, sistema y forma de las votaciones (arts. 133 y 157 de la CP, así como 114 y 157 de la Ley 5 de 1992, presentadas en el párr. 95); y (iii) mayoría absoluta (Art. 1 (g) del AL 1 de 2016, desarrollado en el párr. 77).

179. Finalmente, el texto aprobado por la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes fue publicado en la Gaceta del Congreso 377 de 23 de mayo de 2017, con lo cual se dio cumplimiento al artículo 2 de la Ley 1431 de 2011 (párr. 96).

(v) Lapso entre el primero y el segundo debate

180. Mientras que el primer debate del proyecto del Acto Legislativo *sub examine* se llevó a cabo el 9 de mayo de 2017, el segundo debate tuvo lugar el día 24 de mayo del mismo año, según consta en el Acta 219 del mismo día, publicada en la Gaceta del Congreso 545 de 2017. Por lo tanto, se observó el lapso de 8 días que deben mediar entre el primer y el segundo debate, como prescribe el artículo 160.1 de la Constitución Política (párr. 100).

(vi) Segundo debate (Plenaria de la Cámara de Representantes)

181. De conformidad con la Gaceta del Congreso 377 de 2017, los mismos representantes designados como ponentes para el primer debate fueron designados para el segundo debate. En la misma Gaceta, se publicaron los dos informes de ponencia, a saber: (i) el minoritario, que proponía el archivo del proyecto; y (ii) el mayoritario, con ponencia positiva, que proponía la aprobación de la iniciativa en el segundo debate. Dichos informes dieron cuenta de las proposiciones y modificaciones del proyecto, así como de las propuestas presentadas en la Audiencia Pública de 2 de mayo. Por lo tanto, la Corte verifica que se cumplió con los requisitos previstos en los artículos 142 y 160 de la Constitución Política, así como 156 y 157 de la Ley 5 de 1992 (Ver párr. 92).

182. El anuncio de votación del proyecto de Acto Legislativo para el segundo debate se realizó el 23 de mayo de 2017, según consta en el Acta 218 del mismo día, publicada en la Gaceta del Congreso 481 de 13 de junio de 2017. En dicha Acta se anunció el debate del proyecto *sub examine* “para la Sesión Plenaria del día miércoles 24 de mayo a las 10 de la mañana o para la siguiente sesión plenaria”. La Corte constata que el anuncio previo cumplió con los requisitos previstos por el artículo 160.5 de la Constitución y la

jurisprudencia constitucional (*Ver párr. 93 y 94*).

183. El segundo debate del proyecto de Acto Legislativo se realizó el 24 de mayo de 2017, según consta en el Acta No. 219 del mismo día, publicada en la Gaceta del Congreso 545 de 7 de julio de 2017. En dicha Acta se da cuenta de lo siguiente:

- a) La sesión inició con el quorum deliberatorio requerido, esto es, de más de una cuarta parte de los miembros de la Plenaria de la Cámara de Representantes;
- b) En primer lugar, se deliberó sobre la ponencia negativa;
- c) Al concluir dicha deliberación, la misma se sometió a votación y fue derrotada por 89 votos en contra y 15 a favor (votación nominal y pública);
- d) Posteriormente, se deliberó sobre la ponencia que proponía la aprobación del proyecto de Acto Legislativo;
- e) Al concluir dicha deliberación, el informe de ponencia se sometió a votación y fue aprobado por la mayoría absoluta; en efecto, 120 Representantes a la Cámara votaron así: 108 votos a favor y 12 en contra (votación nominal y pública); y, finalmente,
- f) El articulado se sometió a votación y fue aprobado por la mayoría absoluta; en efecto, 119 Representantes a la Cámara votaron así: 106 votos a favor y 13 en contra (votación nominal y pública).
- g) Por último, el título del proyecto fue aprobado con 105 votos a favor y 13 en contra (votación nominal y pública).

184. En tales términos, el segundo debate y la respectiva aprobación del proyecto del Acto Legislativo *sub examine* cumplió con las reglas sobre (i) quorum deliberatorio y decisorio (Art. 145 de la CP, desarrollado en el párr. 99); (ii) objeto, sistema y forma de las votaciones (arts. 133 y 157 de la CP, así como 114 y 157 de la Ley 5 de 1992, presentadas en el párr. 95); y (iii) mayoría absoluta (Art. 1 (g) del AL 1 de 2016, desarrollado en el párr. 77).

185. Finalmente, el texto aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes fue publicado en la Gaceta del Congreso 417 de 31 de mayo de 2017, con lo cual se dio cumplimiento al artículo 2 de la Ley 1431 de 2011 (*párr. 96*).

- (i) *Asignación a la Comisión Constitucional Permanente respectiva en el Senador de la República*

186. El proyecto de Acto Legislativo *sub examine* fue remitido a la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República para que se le diera trámite en primer debate a esta iniciativa. Esta Comisión es justamente la competente para darle trámite a los proyectos de reforma constitucional. En este sentido, se cumplió con las exigencias previstas en los artículo 142 de la Constitución Política y 2 de la Ley 3 de 1992, según se presentó en el párr. 83.

(ii) *Tercer debate (Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República)*

187. Mediante el Acta MD 31 de 1 de junio de 2017, la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República designó como ponente del proyecto del Acto Legislativo *sub examine* al Senador Carlos Fernando Mota Solarte. Dicha designación cumplió con los requisitos previstos en los artículos 142 y 160 de la Constitución Política, así como 156 y 157 de la Ley 5 de 1992 (*Ver párr. 92*).

188. El 7 de junio de 2017, el Senador Ponente presentó su informe de ponencia. La Corte constata que el informe da cuenta de las proposiciones y modificaciones que surgieron en el marco de la audiencia pública celebrada el día 2 de mayo de 2017, así como el resto de proposiciones presentadas a lo largo del trámite surtido, con lo cual también se cumplió con lo dispuesto por los artículos 160.3 de la Constitución, así como 175 y 157 de la Ley 5 de 1992, los cuales fueron desarrollados en el párr. 98. En dicho informe se propusieron algunas modificaciones al texto del proyecto de Acto Legislativo. Este informe fue publicado en la Gaceta 444 de 7 de junio de 2017.

189. El anuncio de votación del proyecto de Acto Legislativo para el tercer debate se realizó el 7 de junio de 2017, según consta en el Acta 42 del mismo día, publicada en la Gaceta del Congreso 517 de 27 de junio de 2017. En dicha Acta se anunció el debate del proyecto *sub examine* dentro de los asuntos de “*Procedimiento Legislativo Especial para la Paz que por su disposición se someterá a discusión y votación en la próxima sesión*”. La Corte constata que el anuncio previo cumplió con los requisitos previstos por el artículo 160.5 de la Constitución y la jurisprudencia constitucional (*Ver párr. 93 y 94*).

190. El tercer debate del proyecto de Acto Legislativo se realizó el 12 de junio de 2017, según consta en el Acta No. 43 del mismo día, publicada en la Gaceta del Congreso 547 de 7 de julio de 2017. En dicha Acta se da cuenta de lo siguiente:

- a) La sesión inició con el quorum deliberatorio requerido, esto es, de más de una cuarta parte de los miembros de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República;
- b) Se deliberó sobre el informe de ponencia que proponía la aprobación del proyecto de Acto Legislativo;

- c) Al concluir dicha deliberación, la proposición positiva del informe de ponencia se sometió a votación y fue aprobada por la mayoría absoluta; de los 19 Senadores que integran la Comisión, los 14 Senadores presentes votaron así: 14 votos a favor y 0 en contra (votación nominal y pública); y, finalmente,
- d) El articulado, el título y la pregunta sobre la aprobación del proyecto se sometieron a votación y fueron aprobados por la mayoría absoluta, así: 13 votos a favor y 0 en contra (votación nominal y pública), en relación con una parte del articulado, y 12 votos a favor y 0 en contra (votación nominal y pública), en relación con la parte restante.

191. En tales términos, el tercer debate y la respectiva aprobación del proyecto del Acto Legislativo *sub examine* cumplió con las reglas sobre (i) quorum deliberatorio y decisorio (Art. 145 de la CP, desarrollado en el párr. 99); (ii) objeto, sistema y forma de las votaciones (arts. 133 y 157 de la CP, así como 114 y 157 de la Ley 5 de 1992, presentadas en el párr. 95); y (iii) mayoría absoluta (Art. 1 (g) del AL 1 de 2016, desarrollado en el párr. 77).

192. El texto aprobado por la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República fue publicado en la Gaceta del Congreso 638 de 2 de agosto de 2017, con lo cual se dio cumplimiento al artículo 2 de la Ley 1431 de 2011 (párr. 96).

(iii) *Lapso entre el tercero y el cuarto debate*

193. Mientras que el tercer debate del proyecto del Acto Legislativo *sub examine* se llevó a cabo el 12 de junio de 2017, el cuarto debate tuvo lugar el día 15 de agosto del mismo año, según consta en el Acta 8 del mismo día, publicada en la Gaceta del Congreso 963 de 24 de octubre de 2017. Por lo tanto, se observó el lapso de 8 días que debe mediar entre el tercero y el cuarto debate, como prescribe el artículo 160.1 de la Constitución Política (párr. 100).

(iv) *Cuarto debate (Plenaria del Senado de la República)*

194. Según se anunció al finalizar el tercer debate en la sesión de 12 de junio de 2017, el Presidente designó como Ponente para el debate en la Plenaria del Senado de la República al Senador Carlos Fernando Motoa Solarte. Dicha designación cumplió con los requisitos previstos en los artículos 142 y 160 de la Constitución Política, así como 156 y 157 de la Ley 5 de 1992 (Ver párr. 92).

195. El 2 de agosto de 2017, el Senador Ponente presentó su informe de ponencia en sentido afirmativo, mediante el cual solicitó su aprobación. Este informe fue publicado en la Gaceta del Congreso 638 de 2 de agosto de 2017.

La Corte constata que el informe da cuenta de las proposiciones y modificaciones que surgieron en el marco de la audiencia pública celebrada el día 2 de mayo de 2017, así como del resto de proposiciones presentadas a lo largo del trámite surtido, en particular las del tercer debate, con lo cual también se cumplió con lo dispuesto por los artículos 160.3 de la Constitución, así como 175 y 157 de la Ley 5 de 1992, los cuales se desarrollaron en el párr. 98.

196. El anuncio de votación del proyecto de Acto Legislativo para el cuarto debate se realizó el 9 de agosto de 2017, según consta en el Acta 7 del mismo día, publicada en la Gaceta del Congreso 962 de 24 de octubre 2017. En dicha Acta se anunció el debate del proyecto *sub examine* dentro de los asuntos que “*serán considerados y eventualmente votados en la próxima sesión plenaria del Honorable Senado de la República*”. La Corte constata que el anuncio previo cumplió con los requisitos previstos por el artículo 160.5 de la Constitución y la jurisprudencia constitucional (*Ver párr. 93 y 94*).

197. El cuarto debate del proyecto de Acto Legislativo se realizó el 15 de agosto de 2017, según consta en el Acta No. 8 del mismo día, publicada en la Gaceta del Congreso 963 de 2017. En dicha Acta se da cuenta de lo siguiente:

- a) La sesión inició con el quorum deliberatorio requerido; es más, desde el inicio se contó con quorum decisorio en la Plenaria del Senado de la República, según informó la Secretaría;
- b) Se resolvió sobre los impedimentos presentados en relación con la iniciativa *sub examine*;
- c) Se presentó el informe de ponencia que proponía la aprobación del proyecto de Acto Legislativo;
- d) Al concluir la deliberación, la proposición positiva del informe de ponencia fue sometida a votación y fue aprobada por la mayoría absoluta, esto es, con 61 votos a favor (votación nominal y pública);
- e) La proposición modificatoria propuesta por la Senadora Claudia Nayibe López Hernández, en relación con los párrafos 4 y 5 del artículo 1 del proyecto, también fue aprobada por la mayoría absoluta; en concreto, con 64 votos (votación nominal y pública);
- f) La proposición modificatoria del artículo 2° con la proposición modificativa al inciso 4° del párrafo 7° transitorio, presentada por la Senadora Maritza Martínez Aristizábal, y la proposición aditiva al inciso 2 del párrafo 7° transitorio presentada por el Senador Antonio del Cristo Guerra de la Espriella, también fueron aprobadas por la mayoría absoluta; en concreto, con 62 votos (votación nominal y pública);

- e) La proposición que eliminaba el párrafo 8° del artículo 2°, presentada por la Senadora María del Rosario Guerra de la Espriella, solo recibió 4 votos a favor, por lo tanto, fue rechazada (votación nominal y pública);
- f) La Presidencia sometió a consideración de la Plenaria el párrafo 8° del artículo 2° del Proyecto de Acto Legislativo, el cual fue aprobado por mayoría absoluta, con 60 votos a favor (votación nominal y pública);
- g) Finalmente, el articulado, el título y el proyecto del Acto Legislativo en su integridad fueron aprobados por mayoría absoluta, con 64 votos a favor (votación nominal y pública).

198. En tales términos, el cuarto debate y la respectiva aprobación del proyecto del Acto Legislativo *sub examine* cumplió con las reglas sobre (i) quorum deliberatorio y decisorio (Art. 145 de la CP, desarrollado en el párr. 99); (ii) objeto, sistema y forma de las votaciones (arts. 133 y 157 de la CP, así como 114 y 157 de la Ley 5 de 1992, presentadas en el párr. 95); y (iii) mayoría absoluta (Art. 1 (g) del AL 1 de 2016, desarrollado en el párr. 77).

199. El texto aprobado por la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República fue publicado en la Gaceta del Congreso 730 de 24 de agosto de 2017, con lo cual se dio cumplimiento al artículo 2 de la Ley 1431 de 2011 (párr. 96).

Procedimiento surtido en las comisiones y plenarios				
	Comisión CR	Plenaria CR	Comisión SR	Plenaria SR
Designación de ponentes	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple
Presentación de informes de ponencia	(+) Gaceta 293 de 3 de mayo (-) Gaceta 298 de 14 de mayo	(+) (-) Gaceta 377 de 23 de mayo	Gaceta 444 de 7 de junio	Gaceta 638 de 2 de agosto
Anuncio previo	Acta 37 de 3 de mayo Gaceta 421 de 5 de junio	Acta 218 de 23 de mayo Gaceta 481 de 13 de junio	Acta 42 de 7 de junio Gaceta 517 de 27 de junio	Acta 7 de 9 de agosto Gaceta 962 de 24 de octubre
Debate y aprobación	Acta 7 de 9 de mayo Gaceta 527 de 27 de junio	Acta 219 de 24 de mayo Gaceta 545 de 7 de julio	Acta 43 de 12 de junio Gaceta 547 de 7 de julio	Acta 8 de 15 de agosto Gaceta 963 de 24 de octubre

Publicación del texto aprobado	Gaceta 377 de 23 de mayo	Gaceta 417 de 31 de mayo	Gaceta 638 de 2 de agosto	Gaceta 730 de 24 de agosto
---------------------------------------	--------------------------	--------------------------	---------------------------	----------------------------

Todas las fechas son del año 2017

(+) Informe de ponencia positivo / (-) Informe de ponencia negativo

(v) Fase de conciliación

200. Ante algunas diferencias entre los textos aprobados por la Cámara de Representantes y el Senado de la República, los Presidentes de ambas cámaras decidieron integrar la Comisión de Conciliación respectiva para resolverlas. Esta Comisión estuvo integrada por dos senadores y dos representantes, quienes, oportunamente, rindieron su informe, el cual fue publicado en las Gacetas 745 (Cámara de Representantes) y 746 (Senado de la República), ambas de 29 de agosto de 2017.

201. Dicho informe (i) realiza un estudio comparativo de los textos aprobados en Cámara y en Senado, (ii) identifica las diferencias entre uno, (iii) se propone el texto que se acogería, y, finalmente, (iv) consolida el texto definitivo que superaría las diferencias. El siguiente cuadro fue incluido en el referido informe, en el cual se presentan las diferencias y se propone el texto que se acogería:

Artículos del proyecto de Acto Legislativo

NUMERACIÓN TEXTO DE CÁMARA	NUMERACIÓN TEXTO DE SENADO	TEXTO QUE SE ACOGE
Artículo 1° Adiciónense los siguientes párrafos al artículo 361 de la Constitución Política. PARÁGRAFO 4°.	Artículo 1° Adiciónense los siguientes párrafos al artículo 361 de la Constitución Política. PARÁGRAFO 4°.	Senado
Artículo 3° Adiciónense el siguiente párrafo al artículo 361 de la Constitución Política. PARÁGRAFO 5°.	Artículo 1° Adiciónense los siguientes párrafos al artículo 361 de la Constitución Política. PARÁGRAFO 5°.	Senado
Artículo 2°. Adiciónense los siguientes párrafos transitorios al artículo 361 de la Constitución Política. PARÁGRAFO 7° TRANSITORIO.	Artículo 2°. Adiciónense los siguientes párrafos transitorios al artículo 361 de la Constitución Política. PARÁGRAFO 7° TRANSITORIO.	Senado
Artículo 2°. Adiciónense los siguientes párrafos transitorios al artículo 361 de la Constitución	Artículo 2°. Adiciónense los siguientes párrafos transitorios al artículo 361 de la Constitución	Cámara

NUMERACIÓN TEXTO DE CÁMARA	NUMERACIÓN TEXTO DE SENADO	TEXTO QUE SE ACOGE
Política. PARÁGRAFO 8° TRANSITORIO.	Política. PARÁGRAFO 8° TRANSITORIO.	
Artículo 2°. Adiciónense los siguientes párrafos transitorios al artículo 361 de la Constitución Política. PARÁGRAFO 9° TRANSITORIO.	Artículo 2°. Adiciónense los siguientes párrafos transitorios al artículo 361 de la Constitución Política. PARÁGRAFO 9° TRANSITORIO.	Cámara
Artículo 2°. Adiciónense los siguientes párrafos transitorios al artículo 361 de la Constitución Política. PARÁGRAFO 10 TRANSITORIO.	Artículo 2°. Adiciónense los siguientes párrafos transitorios al artículo 361 de la Constitución Política. PARÁGRAFO 10 TRANSITORIO.	Senado
Artículo 4°. Vigencia y derogatorias.	Artículo 3°. Vigencia y derogatorias.	No fue objeto de conciliación porque los textos son iguales.

202. El anuncio para la votación del informe de conciliación en el Senado de la República se hizo el 29 de agosto de 2017, según consta en el Acta 12 del mismo día, publicada en la Gaceta del Congreso 1172 de 11 de diciembre de 2017.

203. Dicho informe fue aprobado en la Plenaria del Senado de la República el 30 de agosto de 2017, según consta en el Acta 13 del mismo día, publicada en la Gaceta del Congreso 1022 de 7 de noviembre de 2017. La aprobación de este informe fue por mayoría absoluta, con 59 votos a favor (votación nominal y pública).

204. El mismo anuncio para la votación del informe de conciliación en la Cámara de Representantes se llevó a cabo el 29 de agosto de 2017, según consta en el Acta 240 del mismo día, publicada en la Gaceta del Congreso 854 de 26 de septiembre de 2017.

205. Dicho informe fue aprobado en la Plenaria de la Cámara el 30 de agosto de 2017, según consta en el Acta 241 del mismo día, publicada en la Gaceta del Congreso 921 de 11 de octubre de 2017. La aprobación de este informe fue por mayoría absoluta, con 93 votos a favor (votación nominal y pública).

206. La Corte advierte que la comisión de conciliación para el proyecto *sub examine* (i) fue debidamente conformada; (ii) estuvo integrada por un número igual de senadores y representantes; (iii) rindió el informe de rigor, el cual fue publicado por lo menos un día antes de ser sometido a votación y aprobación de las plenarias; (iv) dicho informe se elaboró oportunamente y contuvo las razones para su aprobación; (v) se limitó a acoger alguno de los textos de aprobados en las cámaras, sin que incluyera nuevos contenidos; (vi) el anuncio previo fue debidamente publicado; y (vii) el informe fue aprobado por la mayoría absoluta de ambas plenarias. En tales términos, se cumplió con las exigencias previstas por los artículos 161 de la Constitución Política y 186 a 189 de la Ley 5 de 1992, referidos en los párr. 101 a 105.

(vi) *Publicación del Acto Legislativo*

207. El Acto Legislativo No. 4 de 2017 fue debidamente publicado en el Diario Oficial No. 50305 de 8 de septiembre de 2017.

(vii) *Principios de consecutividad e identidad flexible*

208. La Corte evidencia que, en el trámite parlamentario del Acto Legislativo 4 de 2017, el Congreso de la República satisfizo los principios de consecutividad e identidad flexible, desarrollados en los párr. 207 a 214.

209. En relación en el principio de consecutividad, esta Corte advierte que el proyecto de Acto Legislativo 10 de 2017 (Cámara) y 06 de 2017 (Senado) se tramitó de manera sucesiva en los cuatro debates previstos por el artículo 1 (g) del Acto Legislativo 1 de 2016. Durante todos sus debates, el Congreso conservó los ejes temáticos comunes de dicha iniciativa, sin alteraciones. En efecto, los ejes temáticos de la reforma constitucional del proyecto presentado por el Gobierno Nacional se mantuvieron a lo largo del trámite parlamentario y se insertaron en el texto finalmente aprobado del Acto Legislativo 4 de 2017. El eje temático general fue reformar el Sistema General de Regalías para destinar recursos económicos para la financiación de proyectos de inversión de implementación del Acuerdo Final. Por su parte, los ejes temáticos concretos son los siguientes:

- a) Se previó que durante los próximos veinte años, las entidades territoriales que hubieren cubierto sus pasivos pensionales destinarán los recursos de esa fuente a la financiación de proyectos de inversión para la implementación del Acuerdo Final;
- b) Se dispuso que, durante los próximos veinte años, se destinaría un porcentaje de los ingresos del Sistema General de Regalías a una “Asignación para la Paz” para financiar proyectos de implementación del Acuerdo Final;

- c) Se previó la destinación de una parte de los saldos del Fondo de Ciencia, Innovación y Tecnología, a 31 de diciembre de 2016, para la financiación de proyectos de inversión para la implementación del Acuerdo Final;
- d) Se creó un OCAD para que defina los proyectos de inversión que se financiarán con esos recursos; se definió su estructura, composición y funcionamiento;
- e) Se facultó al Gobierno Nacional para la reglamentación de esta reforma;

210. Tras revisar las distintas Actas y Gacetas del Congreso, relativas al trámite del proyecto de Acto Legislativo referidas líneas atrás, la Corte advierte que dichos ejes temáticos estuvieron presentes en el texto presentado por el Gobierno Nacional, en los textos aprobados en cada debate, en las Comisiones y en las Plenarias, así como en el texto del Acto Legislativo 4 de 2017 finalmente promulgado. En tales términos, la Corte constata que, en dicho trámite legislativo, se observó el principio de consecutividad.

211. En relación con el principio de identidad flexible, esta Corte advierte que las modificaciones introducidas al proyecto de Acto Legislativo 10 de 2017 (Cámara) y 06 de 2017 (Senado) a lo largo del debate parlamentario tienen relación de conexidad *clara y específica* con el objeto del proyecto previamente debatido y se refirieron a temas conocidos y debatidos por las Comisiones Constitucionales Permanentes, incluso desde los primeros debates sobre el mismo. En particular, la Corte verifica que todas las modificaciones insertadas, a lo largo del debate parlamentario, al texto originalmente presentado por el Gobierno Nacional, guardan una relación de conexidad, clara y específica, con los ejes temáticos y la regulación del mismo.

212. Frente al primer artículo del Acto Legislativo *sub examine*, la Corte advierte lo siguiente:

- a) El primer y el tercer inciso fueron aprobados sin modificación alguna al texto inicialmente propuesto por el Gobierno Nacional, salvo la mención a la financiación de proyectos para la reparación de las víctimas, agregada en el debate en la Plenaria de la Cámara. Sin embargo, este último contenido normativo hacía parte de la versión original del proyecto, particularmente en su artículo 2¹⁵⁹.
- b) Los incisos segundo, cuarto, quinto y sexto fueron incorporados a lo largo del debate parlamentario. Sin embargo, la exposición de motivos del texto presentado por el Gobierno Nacional da cuenta de que los contenidos normativos finalmente promulgados están relacionados de

¹⁵⁹ Gaceta del Congreso 178 de 2017.

manera intrínseca y tienen justamente por objeto regular los ejes temáticos de la iniciativa sometida al Congreso de la República. En efecto, dicha exposición da cuenta del interés de regular, por medio de este proyecto: la definición de los proyectos por parte del OCAD y la integración de estos últimos¹⁶⁰; la reglamentación del Gobierno Nacional sobre esta materia¹⁶¹; la forma de administración de los recursos en las entidades territoriales con baja influencia de conflicto armado¹⁶²; y la financiación con recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación¹⁶³.

¹⁶⁰ Gaceta del Congreso 178 de 2017. “*El segundo elemento para garantizar la adecuada focalización de los recursos al plan de implementación del Acuerdo, es el diseño institucional para la toma de decisiones de inversión. Alineado con los principios de Buen Gobierno del SGR y atendiendo el principio de construcción de la paz con la participación de todos los actores del territorio, se propone que los proyectos de inversión a ser financiados con estas asignaciones especiales sean definidos por un único Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD) y guardando concordancia con el componente específico para la Paz del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de desarrollo territoriales, en el marco del régimen de planeación vigente. En este OCAD, el Gobierno nacional estaría representado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado, un (1) representante del Organismo Nacional de Planeación, y un (1) representante del Presidente de la República, quien ejercerá la Secretaría Técnica; el Gobierno departamental, representado por dos (2) Gobernadores y el Gobierno municipal, representado por dos (2) alcaldes.*”

¹⁶¹ Gaceta del Congreso 293 de 2017. “*Por otra parte, insiste en que, si en efecto no se incluirá la selección del alcaldes y gobernadores para el OCAD de paz en el Acto Legislativo, el Gobierno nacional debe adquirir el compromiso de que en la reglamentación respectiva se señalará (...) Es preciso indicar que la disposición de otorgar al Gobierno nacional la facultad de reglamentación para la operación del OCAD no se puede considerar como una extensión temporal de las facultades presidenciales otorgadas mediante el artículo 2° del Acto Legislativo número 01 de 2016, por las siguientes razones: a) La Constitución ha delegado, en reiteradas oportunidades, las facultades de reglamentación de su contenido al Gobierno nacional por medio de decretos con fuerza de ley ¿conocidos en la doctrina como decretos autónomos¿. Por tanto, es una ruta normal del constituyente para no someter la reglamentación al procedimiento legislativo; b) La facultad de reglamentación propuesta está orientada únicamente a garantizar la operación inmediata del OCAD para inversiones específicas del Acuerdo de Paz.*”

¹⁶² Gaceta del Congreso 178 de 2017. “*Una parte importante de la explicación se deriva del hecho de que el conflicto armado se ha concentrado en las zonas rurales periféricas del país, que se caracterizan por tener población dispersa. Como se señala en el Conpes 3867 del 2016^[61], de los 187 municipios con incidencia alta y muy alta de conflicto, 88% son rurales (cabeceras menores a 25 mil personas y densidad de población intermedia) y rurales dispersos (municipios y áreas no municipalizadas con cabeceras pequeñas y densidad baja). La distribución del SGR, si bien incorpora como criterio fundamental de asignación de los fondos de inversión el de NBI, también privilegia a territorios con mayor población. Esto lleva a que territorios con muy alta incidencia del conflicto armado, que tienen población baja y dispersa, tengan niveles de asignación relativamente menores que otros con iguales o incluso menores niveles de NBI. El logro de una paz estable y duradera requiere asignar recursos de inversión a estos territorios que, independientemente de su nivel o densidad de población, presentan grandes rezagos en sus condiciones de desarrollo por causa de su aislamiento y afectación por el conflicto armado. Es importante también resaltar que las entidades territoriales en cuyo territorio se adelantan explotaciones de recursos naturales no renovables han sido especialmente vulnerables a las consecuencias del conflicto armado en el país. Sin importar si se trata de explotación de minerales o de hidrocarburos, las zonas donde se llevan a cabo estas actividades han sido blanco constante de los grupos armados con ataques a infraestructura y a la población civil, además de la existencia de cultivos de coca en muchas de estas entidades territoriales. Al cruzar la clasificación de los municipios y departamentos del índice de incidencia del conflicto armado, con departamentos y municipios productores, se presenta una relación significativa. Como se señala en la Tabla 1, de los 187 municipios del país, clasificados como de impacto muy alto y alto, 55 corresponden a municipios productores (29%).*”

¹⁶³ Gaceta del Congreso 178 de 2017. “*Como se señaló anteriormente, el artículo 361 de la Constitución Política destina un 10% de los recursos del SGR al Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (FCTI). En virtud de este mandato, entre el 2012 y 2016, \$3,8 billones de pesos de los ingresos efectivos del SGR se han asignado a este Fondo, distribuidos entre todos los departamentos del país y el Distrito Capital, según el artículo 29 de la Ley 1530 de 2012. Como se observa en el cuadro 9, con cargo a este Fondo, con corte al 31 de diciembre de 2016, se han aprobado proyectos por valor de \$2,3 billones; quedando recursos en caja por cerca de \$1,5 billones de pesos con cargo a los cuales aún no se han aprobado proyectos. Es así como todos los proyectos que se han aprobado se encuentran financiados en su totalidad con los ingresos efectivos*

Además, en las primeras reuniones de socialización de la iniciativa legislativa entre los ponentes y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, así como en la Audiencia Pública y en el primer debate de la iniciativa, se discutió y se plantearon distintas opciones de regulación sobre todos esos aspectos. Con lo cual, para la Corte es claro que las modificaciones introducidas fueron conocidas y debatidas desde la misma Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes¹⁶⁴.

Por lo demás, algunas secciones de esas regulaciones estaban contenidas en secciones del artículo 2 del proyecto original o se adoptaron en aras de especificar contenidos originales del proyecto presentado por el Gobierno Nacional. Esto se constata en relación con los párrafos quinto y sexto, al verificar el texto original¹⁶⁵.

213. Frente al segundo artículo del Acto Legislativo *sub examine*, la Corte advierte lo siguiente:

- a) El párrafo 7 transitorio tuvo muy pocas modificaciones a lo largo del debate parlamentario. Todas las modificaciones estuvieron relacionadas con el porcentaje de destinación para la financiación de proyectos de inversión de implementación del Acuerdo Final. En el texto original, no se establecía porcentaje, por lo que se interpretó que correspondía al 100 % de los rendimientos financieros. En la Cámara dicho porcentaje se redujo al 80 %. Por su parte, en el Senado se redujo aún más a 70 %. También se introdujeron reformas menores sobre la composición del OCAD, - como la invitación permanente al mismo de cuatro miembros del Congreso de la República -, sin alterar su objeto, su estructura y su funcionamiento¹⁶⁶.
- b) El párrafo 8 también tuvo muy pocas modificaciones a lo largo del trámite parlamentario. Las modificaciones estuvieron principalmente relacionadas con el porcentaje de destinación de los recursos no ejecutados del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación para la financiación de proyectos de inversión de implementación del Acuerdo Final, sin que se modificó el objeto, la finalidad ni la modalidad de regulación inicialmente propuesta en el texto original y debatida en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara¹⁶⁷.

asignados al Fondo, y en todos los departamentos del país, se presenta un saldo de recursos en la Cuenta Única del SGR, por este concepto no comprometido en la financiación de proyectos.”

¹⁶⁴ Ver. Gacetas del Congreso 293 de 3 de mayo, 298 de 14 de mayo, 527 de 7 de junio y 377 de 23 de mayo, todas de 2017. En particular, Acta 6 de 2 de mayo y Gaceta del Congreso 430, ambas de 2017.

¹⁶⁵ Ver. Gaceta del Congreso 178 de 2017.

¹⁶⁶ Gacetas del Congreso 527 de 27 de junio, 545 de 7 de julio, 547 de 7 de julio y 963 de 24 de octubre, todas de 2017.

¹⁶⁷ Id.

c) El párrafo 9 fue aprobado sin modificaciones a lo largo del debate parlamentario¹⁶⁸.

d) El párrafo 10 fue introducido por la Plenaria de la Cámara de Representantes. Sin embargo, para la Corte es evidente que desde los primeros debates en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara se abordó la álgida discusión sobre si todos los proyectos de inversión para la implementación del Acuerdo de Paz deberían ser definidos por el OCAD o si era posible que, en el caso de las entidades territoriales con recursos reducidos, tuvieran otro modo de definición de proyectos. Es más, desde las primeras reuniones de socialización y en el primer debate, se planteó que dicho modelo de administración podría resultar ineficiente para los municipios con cuantías menores¹⁶⁹.

214. Finalmente, el artículo 3 fue aprobado sin modificaciones a lo largo del debate parlamentario.

215. En conclusión, la Corte advierte que en el trámite del proyecto del Acto Legislativo se observaron los principios de consecutividad e identidad flexible, por cuanto (i) surtió los cuatro debates previstos por el artículo 1 (f) del Acto Legislativo 1 de 2016 de forma sucesiva; (ii) siempre conservó su materia o eje temático a lo largo del debate parlamentario sin alteraciones; y (iii) las modificaciones introducidas tenían una relación de conexidad *clara y específica* con el objeto del proyecto previamente debatido y solo introdujeron ajustes en la regulación sin alterar los ejes temáticos del proyecto.

(viii) *Consulta previa*

216. Como se señaló en los párr. 108 y siguientes, la consulta previa es obligatoria siempre que se demuestre una “*afectación directa*” a los sujetos titulares de este derecho, es decir, a las comunidades indígenas, negras, afro colombianas, palenqueras, raizales y al pueblo rom. El presupuesto básico para la obligatoriedad de la consulta previa es, entonces, la afectación directa a sus sujetos titulares. Esta afectación debe ser directa¹⁷⁰, que no accidental o circunstancial, es decir, de una entidad que altere “*el estatus de la persona o de la comunidad, bien sea porque le impone restricciones o gravámenes, o, por el contrario, le confiere beneficios*”¹⁷¹.

¹⁶⁸ Id.

¹⁶⁹ Gacetas del Congreso 293 de 3 de mayo y 294 de 14 de mayo, ambas de 2017.

¹⁷⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-389 de 2016. “*La Corte ha desarrollado un conjunto de estándares que permiten evaluar al operador jurídico, si una medida, norma o proyecto afecta directamente a los pueblos indígenas: (i) la afectación directa hace alusión a la intervención que una medida (política, plan o proyecto) determinada presenta sobre cualquiera de los derechos de los pueblos indígenas o tribales; (ii) el hecho de que la medida se orienta a desarrollar el Convenio 169 de la OIT, y (iii) la imposición de cargas o atribución de beneficios a una comunidad, de tal manera que modifique su situación o posición jurídica; (iv) la interferencia en elementos definatorios de la identidad o cultura del pueblo concernido; y (v) se trata de una medida general que, sin embargo, afecta con especial intensidad o de manera diferenciada a los pueblos étnicamente diferenciados.*”

¹⁷¹ Corte Constitucional. Sentencias C-030 de 2008, C-461 de 2008, C-750 de 2008 y C-175 de 2009.

217. Pues bien, este Acto Legislativo no contiene medida alguna que implique una afectación directa, concreta, específica y diferenciable para los sujetos titulares del derecho a la consulta previa. Como se mencionó párrafos atrás, el Acto Legislativo 4 de 2017 tiene por objeto adicionar el artículo 361 de la Constitución Política. Su articulado regula la destinación de recursos del Sistema General de Regalías para la financiación de los proyectos de inversión relativos a la implementación del Acuerdo Final. Además, contiene reglas específicas sobre fuentes de financiación de la Asignación para la Paz, así como reglas operativas de articulación de la nueva regulación con el Sistema General de Regalías previsto por el artículo 361 de la CP y con los instrumentos de planeación. Por último, este Acto Legislativo dispone reglas de priorización para la distribución de estos recursos en favor de las entidades más afectadas por, entre otras, el conflicto armado; y cláusulas de competencia para la definición y aprobación de proyectos de inversión de implementación del Acuerdo Final.

218. La regulación contenida en el Acto Legislativo *sub examine* es general, sin que despliegue un efecto diferenciado en relación con las comunidades étnicas referidas ni una *afectación directa* a sus derechos. En efecto, su contenido normativo adiciona el artículo 361 de la Constitución Política e incorpora disposiciones que permiten financiar los proyectos de inversión que tienen por objeto la implementación del Acuerdo Final con recursos del Sistema General del Regalías. En estos términos, el Acto Legislativo no contiene disposición alguna que implique un gravamen, afectación o restricción en los derechos de los sujetos titulares de la consulta previa, así como tampoco un beneficio diferenciado para ellos. Los efectos que este acto legislativo frente a los sujetos titulares de la consulta previa son exactamente los mismos que desplegaría frente al resto de colombianos.

219. En la sentencia C-317 de 2012, la Corte Constitucional estudió la exequibilidad del Acto Legislativo 05 de 2011, “*por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones*”. En esta sentencia, la Corte descartó la obligatoriedad de la consulta previa para la aprobación de dicha reforma constitucional, habida cuenta de que “*no contiene regulaciones expresas de asuntos relativos a los pueblos indígenas o las comunidades afrodescendientes; su tema uniforme es el del sistema de regalías, en cuya regulación constitucional no se menciona a los grupos étnicos. Desde esta perspectiva, el impacto que se puede derivar de este Acto Legislativo para los grupos étnicos del país es el mismo que se experimenta por la generalidad de la población colombiana*”.

220. En esa sentencia, la Corte además señaló que, en relación con la regulación constitucional de las regalías, no era exigible el agotamiento de la consulta previa, por cuanto “*únicamente sienta las bases constitucionales generales del sistema, y remite por mandato expreso del nuevo inciso 2 del artículo 360 Superior a una ley de desarrollo en la cual se habrá de*

consagrar, con todo su detalle, el régimen legal de las regalías en Colombia”.

221. En tales términos, dicho precedente es vinculante en relación con el presente caso, habida cuenta de que también se trata de una reforma constitucional al régimen de regalías, que no comporta una afectación directa a los sujetos titulares de la consulta previa. El Acto Legislativo *sub examine* no otorga beneficio ni impone carga alguna a tales sujetos. Su contenido normativo es general y no implica un impacto específico y diferenciable para ellos.

222. En suma, para la expedición del Acto Legislativo 4 de 2017 no resultaba obligatorio adelantar el proceso de consulta previa, habida cuenta de que en su contenido no se prevén obligaciones, gravámenes o beneficios a cargo de las comunidades indígenas, negras, afro colombianas, palenqueras, raizales y al pueblo rom, ni medidas concretas que impliquen un afectación directa, específica y particular de las mismas.

(ix) Conclusión

223. El Acto Legislativo 4 de 2017 cumple con todos los *requisitos formales ordinarios* previstos por la Constitución Política y el reglamento del Congreso de la República para el trámite y la aprobación de este tipo de actos normativos.

El Acto Legislativo 4 de 2017 sí cumple con los <i>Requisitos formales</i> previstos por la Constitución y el reglamento del Congreso		
1	Publicación del proyecto de acto legislativo en la Gaceta del Congreso al comenzar el trámite (Arts. 157 de la CP y 144 de la Ley 5 de 1992)	<i>Cumple</i>
2	Asignación a la Comisión Constitucional Permanente respectiva (Art. 2 de la Ley 3 de 1992)	<i>Cumple</i>
3	Convocatoria a sesiones extraordinarias (Arts. 1 (i) AL 1 de 2016, 138 de la CP y 85 de la Ley 5 de 1992, entre otros)	<i>N/A</i>
4	Designación de ponentes (Art. 150 de la Ley 5 de 1992)	<i>Cumple</i>
5	Acumulación de proyectos (Arts. 151, 152 y 154 de la Ley 5 de 1992)	<i>N/A</i>
6	Elaboración y publicación de los informes de ponencia (Arts. 160 de la CP y 157, 175 y 176 de la Ley 5 de 1992)	<i>Cumple</i>
7	Anuncio previo (Art. 160.5 de la CP)	<i>Cumple</i>
8	Objeto, sistema y forma de votaciones (Arts. 133 y 157 de la CP, así como 114 y 157 de la	<i>Cumple</i>

	Ley 5 de 1992)	
9	Publicación de actas, ponencias y textos definitivos (Art. 2 de la Ley 1437 de 2011)	<i>Cumple</i>
10	Práctica de audiencia pública (Arts. 160.3 de la CP y 230 a 232 de la Ley 5 de 1992)	<i>Cumple</i>
11	Quorum deliberatorio y decisorio (Art. 154 de la CP)	<i>Cumple</i>
12	Lapso entre los debates de comisiones y plenarias (Art. 160.1 de la CP)	<i>Cumple</i>
13	Fase de conciliación (Arts. 161 de la CP y 186 a 189 de la Ley 5 de 1992)	<i>Cumple</i>
14	Principios de consecutividad e identidad flexible	<i>Cumple</i>
15	Consulta previa	<i>N/A</i>

224. Agotado el estudio sobre el procedimiento de expedición del Acto Legislativo 4 de 2017, según lo anunciado al señalar la metodología de análisis (*párr. 59*), se procede, entonces, con el estudio de competencia.

F. Examen sobre la competencia del Congreso para la expedición del Acto Legislativo 4 de 2017.

225. En este punto la Corte (1) reiterará la jurisprudencia relativa a los límites del poder de reforma constitucional y el juicio de sustitución de la Constitución; y (2) determinará si, con la expedición de este Acto Legislativo, el Congreso incurrió en vicio de competencia.

1. Límites al poder de *reforma* constitucional. Juicio de sustitución de la Constitución (reiteración de jurisprudencia)

226. El artículo 241 de la Constitución, de manera consecuente con lo dispuesto por su artículo 4¹⁷², le confía a la Corte la guarda de su “*integridad y supremacía*”, y, para efectos de que esta competencia sea compatible con los principios de *separación de poderes*¹⁷³ y de *legalidad*¹⁷⁴, elementos estructurantes del Estado de Derecho, dispone que esta se ejerce, “*en los estrictos y precisos términos de este artículo*”. Para tales fines, el numeral 1 del artículo le confiere la siguiente competencia: “*Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformatorios de la Constitución, cualquiera que sea su origen, solo por vicios de procedimiento en su formación*”. Una potestad semejante se le otorga, *ex officio*, en el literal k) del artículo 1 del artículo 1 del Acto

¹⁷² “Artículo 4. La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales. || Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades”.

¹⁷³ Cfr., en su conjunto, los artículos 1, 3 y 113 de la Constitución.

¹⁷⁴ Cfr., en su conjunto, los artículos 1, 4, 6, 122 y 123 de la Constitución.

Legislativo 1 de 2016, al disponer que 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*”, cuyo ejercicio solo es válido respecto de “*vicios de procedimiento en su formación*”.

227. La Corte Constitucional ha interpretado la primera disposición en el sentido de que el estudio de los *vicios de procedimiento* del acto reformativo de la Constitución¹⁷⁵ supone el relativo a la *competencia* del órgano y, al interior de esta, la *competencia en razón de la materia*. Por tanto, para determinar si el órgano que realiza la reforma es competente, ha interpretado la Corte, se debe pronunciar acerca del contenido del acto reformativo. Para su valoración, a partir de la Sentencia C-551 de 2003, ha desarrollado una especial metodología tendiente a determinar si la competencia del Legislador se ha restringido a *reformular* la Constitución o, por el contrario, se ha excedido en el sentido de *derogarla* o *sustituirla*, caso en el cual su ejercicio es inconstitucional¹⁷⁶.

228. Este análisis, para la Corte, tal como se ha reiterado, de manera reciente¹⁷⁷, se aplica mediante un silogismo según el cual, una vez se constata que cierta reforma constitucional sustituye uno de los *elementos esenciales* de la Constitución, dicha *reforma* debe ser declarada inconstitucional. Este se integra por las siguientes premisas y conclusión: la *premisa mayor* la constituyen las distintas disposiciones constitucionales afectadas por el acto modificatorio de la Constitución y que, en su conjunto, integran un *elemento, eje axial, definitorio, esencial o identitario* de esta; por tanto, su identificación es una labor tópica del juez constitucional, relativa a cada acto legislativo de *reforma constitucional*¹⁷⁸. La *premisa menor* se integra por la delimitación del alcance del acto reformativo, que se acusa o valora de sustituir la Constitución, con miras a determinar su alcance, en relación con el *elemento*

¹⁷⁵ Lo que supone, a su vez, según la jurisprudencia constitucional, la distinción entre las competencias del *Constituyente primario* y del *Constituyente secundario*, las de este último contempladas en el artículo 374 constitucional y otorgadas al Congreso, a una asamblea constituyente o al pueblo mediante referendo. La competencia del primero, según aquella, “*no está entonces sujeto a límites jurídicos, y comporta, por encima de todo, un ejercicio pleno del poder político de los asociados*”, mientras que la del segundo es derivada y limitada en razón de la materia (Sentencia C-551 de 2003).

¹⁷⁶ Tal como se indicó en la Sentencia C-551 de 2003, la disposición constitucional en cita (artículo 241.1 de la Constitución), “*no sólo le atribuye [a la Corte Constitucional] el conocimiento de la regularidad del trámite como tal, sino que también le confiere competencia para que examine si el Constituyente derivado, al ejercer el poder de reforma, incurrió o no en un vicio de competencia*”.

¹⁷⁷ Cfr., Corte Constitucional. Sentencias C-699 de 2016, C-332 de 2017 y C-630 de 2017.

¹⁷⁸ A lo largo de su jurisprudencia, la Corte ha especificado múltiples elementos esenciales de la Constitución que no pueden ser reemplazados mediante una reforma constitucional: el principio de separación de poderes (sentencias C-970 de 2004, C-971 de 2004, C-1040 de 2005, C-141 de 2010 y C-1056 de 2012), el bicameralismo (Sentencia C-757 de 2008), el principio de igualdad, el principio democrático, el carácter abstracto y general de la ley –como elemento del Estado de Derecho (sentencias C-588 de 2009, C-141 de 2010, C-249 de 2012 y C-1056 de 2012)–, la prevalencia del bien común (sentencia C-1056 de 2012), los principios de soberanía popular y democracia deliberativa (Sentencia C-303 de 2010), el principio de Estado Social (Sentencia C-288 de 2012), el principio de descentralización de los departamentos y municipios (Sentencia C-10 de 2013), “*las competencias de deliberación y de eficacia del voto de los congresistas, las cuales conforman el núcleo esencial de la función legislativa*” (Sentencia C-332 de 2017) y, “*los contenidos constitucionales que definen la paz, el principio democrático, la separación de poderes y la supremacía de la Constitución*” (Sentencia C-630 de 2017).

definitorio que constituye la premisa mayor. La *conclusión* del razonamiento tiene por objeto determinar si el *Constituyente derivado* excedió su competencia para *reformular* la Constitución y, en consecuencia, demostrar “*que el cambio operado no es una reforma, sino una sustitución que pervierte la identidad de la Constitución tornándola irreconocible*”¹⁷⁹.

229. El juicio de sustitución, entonces, tal como se señaló en la Sentencia C-332 de 2017, con fundamento en la jurisprudencia constitucional contenida en las providencias C-1040 de 2005, C-293 de 2007 y C-094 de 2017, tiene por objeto, “*verificar si el órgano de producción normativa se excedió en sus competencias al suprimir o sustituir un eje esencial o elemento estructural o identitario de la Carta Política*”. En todo caso, las reformas constitucionales que se adoptan en escenarios de justicia transicional, a pesar de que puedan limitar principios esenciales de la Constitución, no puede considerarse que las sustituyen cuando los mecanismos que aquellas (las reformas) contemplan sean indispensables para alcanzar los objetivos de esta (la justicia transicional).

230. Esta última orientación fue plasmada en el inciso 1° del Acto Legislativo 2 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*”, que dispone lo siguiente:

“En desarrollo del derecho a la paz, los contenidos del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, firmado el día 24 de noviembre de 2016, que correspondan a normas de derecho internacional humanitario o derechos fundamentales definidos en la Constitución Política y aquellos conexos con los anteriores, serán obligatoriamente parámetros de interpretación y referente de desarrollo y validez de las normas y las leyes de implementación y desarrollo del Acuerdo Final, con sujeción a las disposiciones constitucionales”.

231. La Corte Constitucional, en la Sentencia C-630 de 2017, al interpretar el alcance de la expresión “*validez*”, contenida en la disposición, señaló que esta hace referencia a la conexidad que deben guardar las normas y leyes de implementación con el Acuerdo Final, así como a su concordancia con las

¹⁷⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-332 de 2017. O, como señaló en la Sentencia C-373 de 2016, en la que la Corte Constitucional aplicó esta metodología para valorar la constitucionalidad del Acto Legislativo 2 de 2015, “*Por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones*”, si el Constituyente derivado excede su competencia al insertar en la Constitución, “*elementos que cambian su sentido, haciéndola radicalmente distinta a la adoptada por la Asamblea Nacional Constituyente en 1991, lo que puede acontecer de manera total o parcial y también de modo permanente o transitorio*”. De allí que en esta decisión se otorgue el siguiente alcance a la noción de *reforma constitucional*: “*En su prístino sentido, la reforma es, entonces, variación o cambio textual y, además, ha de ser susceptible de adscripción en los ejes definatorios que le confieren a la Carta una identidad que no puede ser desvirtuada o desbordada, pues de serlo, so pretexto de una reforma, se incurriría en una sustitución de la Constitución*”.

finalidades del mismo.

232. En términos semejantes se pronunció la Corte al realizar el juicio de sustitución al Acto Legislativo 1 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 establece y duradera y se dictan otras disposiciones”*. Al hacer referencia a los estándares y metodología de aquel, señaló:

“Respecto de los vicios competenciales derivados de una posible sustitución de la Constitución, la Corte precisó que la paz fue asumida como uno de los principales propósitos constituyentes y, en esa medida, el rigor del juicio de sustitución de las reformas adoptadas por el Congreso en contextos de transición dirigidos a su realización, debe atenuarse, aminorarse o moderarse de manera que sea posible, con ese propósito, introducir modificaciones -incluso profundas al ordenamiento constitucional. En esa dirección, señaló la Corte, resultaría incompatible con los fundamentos del Texto Superior interpretar las normas que establecen competencias para su reforma de manera que impidan la adopción de instrumentos transicionales dirigidos a la búsqueda de la paz”¹⁸⁰.

233. Esta fue, también, la orientación que se plasmó en las sentencias C-332 de 2017 y C-699 de 2016, en las que se analizó la compatibilidad del Acto Legislativo 1 de 2016, con la Constitución. En la primera se señaló, *“A partir de la consideración sobre la materia que regula el Acto Legislativo 1 de 2016, es importar resaltar que la Corte ha concluido que reformas constitucionales que contienen instrumentos propios de la justicia transicional, no sustituyen por ese solo hecho elementos definitorios de la Carta Política, incluso si a través de ellos se establecen herramientas excepcionales y transitorias, las cuales no resultarían aplicables en períodos ordinarios de institucionalidad”*.

2. Competencia del Congreso en la expedición del Acto Legislativo 4 de 2015

234. La modificación introducida por el Acto Legislativo 4 de 2015 al artículo 361 de la Constitución Política, consistió fundamentalmente en adicionar al mismo algunas disposiciones que establecen nuevas reglas, en gran parte transitorias, para la distribución, destinación y ejecución de las rentas estatales provenientes del Sistema General de Regalías, con miras a financiar proyectos relacionados con la implementación del Acuerdo de Paz.

235. No obstante, el texto vigente del artículo 361 constitucional, del cual se

¹⁸⁰ Sentencia C-674 de 2017.

ocupa el A.L. 4 de 2015, corresponde a su vez a aquél que resultó de la expedición del Acto Legislativo 5 de 2011, en su artículo 2. Este aspecto resulta relevante porque la Corte Constitucional ya tuvo entonces ocasión de pronunciarse sobre la competencia del Congreso para reformar la Constitución Política de 1991 en cuanto al régimen de regalías.

236. En efecto, en la Sentencia C-010 de 2013, la Corte estableció que el Congreso no incurrió en vicio de competencia por sustitución de la Constitución, en relación con Sistema General de Regalías, al modificar los artículos 360 y 361 de la Constitución Política, por cuanto dicha reforma no afectó el núcleo esencial de la autonomía de las entidades territoriales. En esa medida, en las sentencias C-106 de 2013 y C-121 de 2013, esta Corporación dispuso estarse a lo resuelto a este respecto en la Sentencia C-010 de 2013.¹⁸¹

237. De allí que para la verificación de la competencia del Congreso para la reforma constitucional correspondiente al A.L. 4 de 2017, se dará aplicación al precedente jurisprudencial fijado por esta Corporación en la Sentencia C-010 de 2013, conforme al cual el eje definitorio que puede verse comprometido en la configuración constitucional del Sistema General de Regalías, es el del Estado Unitario con descentralización y autonomía de las entidades territoriales, núcleo esencial del cual hacen parte las prerrogativas establecidas en el artículo 287 de la Constitución Política: gobernarse por autoridades propias, gestionar sus propios intereses y ejercer las competencias que les correspondan, establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y a participar en las rentas nacionales, administrar sus recursos.

238. A partir de allí, para efectos del juicio de sustitución, señaló la Corte que:

[E]l Congreso excedería su competencia para reformar la Constitución cuando, a través de una (sic) acto legislativo, subvierta el régimen de autonomía de las entidades territoriales, al punto que modifique la mencionada conformación institucional. Ello bien hacia el resquebrajamiento del grado de autonomía, conformándose un Estado unitario de carácter netamente centralista, o bien hacia una sustitución constitucional que elimine el principio de Estado unitario y prefiera una fórmula federal. Cada uno de estos extremos en el ejercicio del poder de reforma excedería la competencia congresional, pues introduciría un factor de mutaría la definición de Estado contemplada en la

¹⁸¹ Con ocasión de la expedición del A.L. 5 de 2011 la Corte resolvió varias demandas de inconstitucionalidad, tanto por vicios de trámite, como por razones de fondo. Así, en Sentencia C-317 de 2012, declaró la exequibilidad por varios cargos relacionados con vicios de forma y se declaró inhibida para pronunciarse frente al cargo por sustitución de la Constitución. En la Sentencia C-538 de 2012, dispuso estarse a lo resuelto en la sentencia C-317 de 2012, en cuanto al cargo relativo a falta de iniciativa constituyente de los Ministros del Despacho. En las Sentencia T-709 y C-968 de 2012, se declaró inhibida para pronunciarse frente al cargo por sustitución de la Constitución. En la Sentencia C-106 de 2013, además de estarse a lo resuelto en la sentencia C-103 de 2013 en cuanto al cargo por sustitución de la Constitución, declaró exequible la ley por diversos cargos relacionados con el trámite de expedición del Acto Legislativo.

Carta Política.

239. Bajo esta premisa, la Corte concluyó que la reforma al régimen de regalías que introdujo el A.L. 5 de 2011 no sustituyó la Constitución Política de 1991, en tanto que:

240. El propósito del A.L.5 de 2011 fue el de “*corregir las inequidades del régimen anterior de distribución y administración de las regalías, que son recursos del Estado y evitar la incorrecta utilización y en algunos casos despilfarro de los mismos, enmarcada en objetivos constitucionales como la equidad y la prosperidad general*” (f.j.36), a efectos de lo cual lo que hizo el Congreso en el Acto de reforma fue redistribuir los recursos que tienen como fuente el Sistema General de Regalías.

241. Los recursos provenientes de regalías por la explotación de los recursos naturales no renovables, según reiterada jurisprudencia de esta Corte, son de propiedad estatal y por ende respecto de tales recursos, las entidades territoriales son beneficiarios en los términos que determine la ley (artículo 360), en consonancia con el derecho que tienen a participar en las rentas nacionales (artículo 287.4).

242. Los recursos provenientes del Sistema general de Regalías constituyen “rentas exógenas” de financiación para las entidades territoriales¹⁸² y por lo tanto, su participación en las mismas puede ser alterada por el Legislador, asunto frente al cual éste goza de un amplio margen de configuración¹⁸³.

243. Las reglas de redistribución de los recursos del Sistema General de Regalías no dan lugar a la “*desfinanciación de las entidades territoriales*”, en tanto tal redistribución “*opera de forma articulada con las distintas previsiones constitucionales que están unívocamente dirigidas a garantizar el financiamiento de las entidades territoriales, en aras que puedan asumir las competencias que les asignan la Constitución y la ley*” (f.j. 34).

244. En esta línea argumentativa, similares consideraciones pueden ser formuladas frente a las reformas introducidas al Sistema General de Regalías previsto en el artículo 361 de la Constitución Política, por virtud del A.L. 4 de 2017, las cuales tampoco alteran ninguno de los pilares esenciales de la Constitución Política, toda vez que:

(i) El Estado conserva la titularidad sobre la regalías que se causen por la explotación de los recursos naturales no renovables.

(ii) Se mantiene la competencia de las entidades territoriales a participar en las rentas nacionales, en particular las que tienen como fuente de recursos

¹⁸² Aspecto reiterado ampliamente en Sentencia C-624 de 2013 y en Sentencia C-748 de 2012

¹⁸³ Al respecto y entre otras relevantes, las Sentencias C-567 de 1995, C-845 de 2000, C-240 de 2011, C- 541 de 2011

el Sistema General de Regalías.

En este aspecto lo que el A.L. 4 de 2017 establece son algunas modificaciones en cuanto al cambio de destinación que habrá de darse a estos recursos por parte de las entidades territoriales, al igual que fija criterios adicionales de priorización para la distribución de tales ingresos.

La reglamentación de estas nuevas pautas de distribución y destinación de los ingresos del Sistema General de Regalías, quedó deferida a la expedición de un decreto con fuerza de ley, por parte del Gobierno Nacional¹⁸⁴.

(iii) Se mantiene la competencia de las entidades territoriales relativa a administrar los recursos y ejercer las competencias que les corresponden, en la medida que:

- a. Se preserva el funcionamiento del Órgano Colegiado de Administración y Decisión – OCAD, como instancia para la definición de los nuevos proyectos que se financiarán con recursos del Sistema General de Regalías, Órgano Colegiado en el cual se encuentra prevista la participación de las autoridades del orden departamental y del orden municipal, según lo previsto el parágrafo segundo del artículo 361 constitucional, modificado por el A.L. 5 de 2011 (Parágrafos 4 y 5, artículo 1º del A.L. 4/17).
- b. En particular, para efectos de garantizar la participación de las entidades territoriales en los OCAD que definirán los proyectos de inversión relacionados con la implementación del Acuerdo de Paz, la reparación de víctimas y el incentivo a la producción, se establece la obligatoria representación del Gobierno departamental y del Gobierno local. La reglamentación de estas nuevas disposiciones quedó deferida a la expedición de un Decreto Ley por parte del Gobierno Nacional (Parágrafo 7 transitorio, artículo 2º del A.L. 4/17).¹⁸⁵
- c. Aunque es a la Nación a la que le corresponde determinar la utilización de los recursos del Sistema General de Regalías, conforme al amplio

¹⁸⁴ Al efecto fue expedido el Decreto Ley 1997 del 30 de noviembre de 2017, *por el cual se adoptan las medidas para el giro e incorporación de los recursos que sobrepasen el cumplimiento del pasivo pensional territorial y lo relativo a las entidades territoriales con nula o baja incidencia del conflicto armado*.

Al respecto cabe recordar que mediante la sentencia C-253 de 2017, la Corte Constitucional declaró inexecutable las disposiciones contenidas en el Decreto Ley 247 del 14 de febrero de 2017, relacionadas con la destinación de los excedentes de ahorro para el pasivo pensional de las entidades territoriales provenientes de recursos de regalías, para financiar proyectos de inversión para la implementación del Acuerdo Final, al advertir el “*evidente déficit deliberativo que tienen los decretos con fuerza de ley*”, aun bajo el ejercicio de Facultades Presidenciales para la Paz, puesto que se trata de normas que inciden en la autonomía de las entidades territoriales.

¹⁸⁵ Al efecto se expidió el Decreto Ley 1534 del 15 de septiembre de 2017, *por el cual se reglamenta el funcionamiento del Órgano Colegiado de Administración y Decisión -OCAD PAZ y la Asignación para la Paz a los que se refiere el Acto Legislativo No. 04 del 8 de septiembre de 2017*.

margen de configuración legislativa que al efecto se reconoce, se confirió al Gobierno departamental la posibilidad de trasladar un mayor porcentaje de los saldos no aprobados en el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, con destino a la Asignación para la Paz, para financiar la infraestructura de transporte (Parágrafo 8 transitorio, artículo 2º del A.L. 4/17).¹⁸⁶

- d. Se establece que los proyectos de inversión que se financiarán con la Asignación para la Paz con recursos del Sistema General de Regalías, deben ser concordantes, entre otros, con los planes de desarrollo de las entidades territoriales (Parágrafo 5, artículo 1º; Parágrafo 9 transitorio, artículo 2º del A.L. 4/17).
- e. Se otorga a las entidades territoriales beneficiarias de estos recursos, bajo ciertos criterios, cuya reglamentación corresponde al Gobierno Nacional, la posibilidad de definir directamente los proyectos de inversión que tengan por objeto la implementación del Acuerdo Final (Parágrafo 10 transitorio, artículo 2º del A.L. 4/17).¹⁸⁷

(iv) Estas modificaciones no conducen a la desfinanciación de las entidades territoriales para cumplir con sus funciones y competencias, en tanto no se alteran sus fuentes de ingreso propias o endógenas, ni se afecta su participación en otras rentas exógenas, como lo son las fuentes de recursos que provienen del Sistema General de Participaciones.

245. De esta manera, la Corte concluye que el Legislador, al fijar reglas adicionales para la redistribución, la destinación y la ejecución de los recursos que las entidades territoriales perciben del Sistema General de Regalías, no excedió sus competencias en materia de reforma constitucional. Ello es así porque la regulación contenida en el A.L. 4 de 2017 no condujo a la configuración de un modelo de Estado unitario netamente centralista, como tampoco instauró un modelo de Estado federal, con lo cual no se sustituyó el modelo constitucional existente de Estado unitario con descentralización y autonomía territorial. Ningún eje o elemento esencial de la Constitución fue sustituido, ni siquiera de forma parcial.

246. Por otra parte, los reparos formulados por algunos de los intervinientes en cuanto a contenidos específicos de las distintas disposiciones que integran el A.L. 4 de 2017, no plantean ni sustentan en rigor, cargos relacionados con vicios de competencia por sustitución de la Constitución, sino que corresponden a razones de constitucionalidad material, incluso de

¹⁸⁶ En la medida en que los Departamentos decidieron transferir en mayor porcentaje estos recursos, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Ley 1634 del 5 de octubre de 2017, *por el cual se ajusta el presupuesto bienal 2017-2018 del SGR en cumplimiento de lo establecido en el parágrafo 8o transitorio del artículo 361 de la Constitución Política, adicionado mediante el Acto Legislativo 04 de 2017.*

¹⁸⁷ Al respecto el Gobierno Nacional expidió el Decreto Ley 416 del 2 de marzo de 2018, *por el cual se reglamenta el parágrafo 10 transitorio del artículo 361 de la Constitución Política adicionado por el Acto Legislativo 04 de 2017.*

conveniencia, según pasa a verse.

247. La Federación Nacional de Departamentos manifestó su inconformidad con el Acto Legislativo, al advertir una posible afectación de la igualdad de las entidades territoriales en las condiciones de participación en los recursos de la Nación, así como en la presentación de proyectos de inversión. No obstante, si bien la Corte ha identificado la igualdad como un pilar en el que se funda el Estado Social de Derecho¹⁸⁸, aun por la vía de este principio no se logra estructurar un vicio de competencia por sustitución, en la medida en que la manera como el Acto Legislativo dispuso sobre los recursos de regalías no comporta *prima facie* el señalamiento de criterios diferenciales que conduzcan, *per se*, a la supresión del principio de igualdad como eje axial de la Constitución. De allí que lo planteado entonces por la Federación comporta exige a la Corte adelantar un juicio de igualdad, en el contexto de un control constitucional material, que le permita establecer si la manera en que fueron previstas las reglas de participación y gestión de los recursos con fuente en el Sistema General de Regalías comporta un trato discriminatorio de unas entidades territoriales respecto de otras. Efectuar este análisis excedería ampliamente el ámbito de control constitucional que le compete a esta Corporación frente al A.L. 4 de 2017, por lo que no resulta procedente.

248. Señaló además una posible sustitución de los que, a su juicio, constituyen ejes definitorios de la Constitución: (i) la autonomía de las entidades territoriales, (ii) el “derecho” de las entidades territoriales a participar en las rentas nacionales, (iii) el uso eficiente de los recursos, (iv) la ejecución directa de los recursos por parte de las entidades territoriales conforme a sus propios planes de desarrollo, y (v) la supremacía constitucional. Al respecto baste con decir que estos aspectos fueron objeto de análisis en los considerandos precedentes, conforme a los cuales se concluyó que la reforma que hizo el A.L. 4 de 2017 al artículo 361, no sustituyó, total ni parcialmente, ningún eje definitorio de la Constitución.

249. Los intervinientes Andrea Carolina Julio Guzmán, Angélica Salcedo Romero y Freddy Andrés Gutiérrez Celin, por su parte, discreparon del contenido del A.L. 4 de 2017 al considerar que el Congreso, al reducir la financiación del Fondo de Ciencia y Tecnología, incurrió en una extralimitación de funciones, que deviene en inconstitucional, porque desconoce los artículos 27, 67 y 71 de la Constitución Política. En tal sentido señalaron que la reducción del presupuesto para ciencia e innovación no contribuye al logro de la paz. Frente a estos señalamientos cabe advertir que los intervinientes no atendieron la carga argumentativa necesaria en orden a identificar las disposiciones específicas frente a las cuales cabría hacer tales cuestionamientos, como tampoco explicitaron las razones jurídicas por las cuales esas específicas disposiciones resultarían contrarias a la Constitución. No obstante, la sola consideración genérica de los referidos planteamientos

¹⁸⁸ Es el caso de las sentencias C-588 de 2009, C- 490 de 2011, C-249 de 2012, C-296 de 2012, C-220 de 2017

permite establecer que estos no constituyen razones de constitucionalidad por vicios de procedimiento, y menos aún alcanzan a estructurar un cargo por sustitución de la Constitución.

250. El Procurador General de la Nación solicitó que se declare la inexequibilidad de la expresión “y la implementación”, contenida en el párrafo transitorio 9 del A.L. 4 de 2017, frente a lo cual argumentó que la implementación del Acuerdo Final quedaría supeditada al Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 y a los planes regionales de desarrollo, actuales y los que a futuro se aprueben. Sobre este aspecto cabe señalar que lo planteado por el Procurador General corresponde a una interpretación subjetiva que no es posible corroborar *prima facie* a partir del texto de la disposición contenida en el referido párrafo transitorio. En esa medida, el debate sobre la interpretación que cabría darle a la expresión “y la implementación”, así como la conformidad constitucional de tal interpretación, son aspectos que sin duda corresponden a un juicio de constitucionalidad material.

251. Aunado a lo anterior, el Procurador General también sostuvo que el párrafo 9 transitorio del A.L. 4 de 2017 incurre en una violación al principio de unidad de materia, porque de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3 del Acto Legislativo 1 de 2016, “*los proyectos de inversión que serán financiados con los recursos del SGR destinados a la implementación del Acuerdo Final, deberán guardar concordancia únicamente con el componente específico para la paz del plan plurianual de inversiones del Plan Nacional de Desarrollo*”.

252. Al respecto cabe recordar que esta Corporación, al proferir la Sentencia C-647 de 2017, advirtió que el principio de unidad de materia no hace parte del control constitucional de los actos legislativos que corresponden al Proceso Legislativo Especial para la Paz, lo que evidencia la falta de competencia de la Corte para pronunciarse sobre los señalamientos efectuados al respecto por el Procurador General de la Nación. En todo caso, la Corte no encuentra una ruptura entre el contenido del párrafo 9 transitorio del A.L. 4 de 2017 y la materia sobre la cual recae la respectiva reforma constitucional.

253. Finalmente, la Consultoría para los Derechos Humanos y Desplazamiento – CODHES, en su intervención extemporánea, solicitó la declaratoria de inexequibilidad y de exequibilidad condicionada formuladas por respecto de algunas de las disposiciones contenidas en los párrafos transitorios 4 y 7 del A.L. 4 de 2017, fundada principalmente en un posible déficit de protección del derecho a la reparación integral de las víctimas del conflicto armado interno, pues consideran que la destinación de los recursos de regalías, de la manera en que fue prevista por el Legislador en este Acto Legislativo, resultaría insuficiente para cubrir esas necesidades de reparación.

254. Los cuestionamientos formulados por CODHES conducirían a la Corte a confrontar el contenido del Acto Legislativo con las disposiciones

constitucionales que puedan ser identificadas como parámetros de control en materia de garantías de reparación a las víctimas, ejercicio que indefectiblemente ubica este debate en el ámbito propio de un juicio de constitucionalidad material, que no de un juicio de sustitución. En esa medida, no le corresponde a la Corte, en sede de este control automático y de procedimiento, pronunciarse de fondo sobre los señalamientos de este interviniente.

255. En síntesis, las conclusiones respecto de las intervenciones que cuestionaron la constitucionalidad del A.L. 4 de 2017, es la siguiente:

Intervenciones sobre la constitucionalidad del AL 4 de 2017			
Interviniente	Cuestionamiento de fondo	Solicitud	Respuesta
Fed Nal de Dptos.	Pár. 5 del art. 1 sustituye elementos definitorios de la Constitución y vulnera el principio de igualdad.	Inexequibilidad del Pár. 5 del art. 1	No se estableció un vicio de competencia por sustitución de la Constitución. En lo demás, se requiere adelantar un juicio de constitucionalidad material que excede la competencia de la Corte.
Codhes	Desconoce el derecho a la reparación de las víctimas, crea un desbalance constitucional y contradice el Acuerdo Final	Exequibilidad condicionada del AL 4 de 2017 Inexequibilidad parcial del Par. 7 del art. 1 Exhorto al Gobierno Nacional	La Corte no tiene competencia para pronunciarse frente a señalamientos de constitucionalidad material.
Angélica Julio <i>et al.</i>	Pár. 8 del art. 1 desconoce los artículos 27, 67 y 71 de la CP, así como los principios constitucionales de la distribución de las regalías	Inexequibilidad del Pár. 8 del art. 1	No se encontraron configurados vicios de procedimiento en la expedición del Acto Legislativo. No se estableció vicios de competencia por sustitución de la Constitución.

PGN	El Pár. 9 del art. 2 desconoce la concordancia que deben tener los proyectos de inversión financiados con recursos de regalías, con el plan plurianual de inversiones.	Inexequibilidad de la expresión “implementación” del Pár. 9 del art. 2.	La Corte no tiene competencia para resolver un debate interpretativo sobre el alcance de las disposiciones contenidas en el Acto Legislativo. En relación con los actos legislativos proferidos en aplicación del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, no cabe un control relacionado con la sujeción de la norma al principio de unidad de materia.
-----	--	---	---

256. Para concluir, se encuentra que el estudio de los planteamientos que fueron presentados en las intervenciones que cuestionaron la constitucionalidad del A.L. 4 de 2017, excede la competencia que tiene la Corte Constitucional en el control automático, único y posterior de los actos legislativos proferidos por el Congreso en desarrollo del Proceso Legislativo Especial para la Paz. En efecto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1, letra k), del Acto Legislativo 1 de 2016, tal competencia se restringe al control constitucional por vicios de procedimiento, el cual se limita al estudio del trámite de formación del Acto Legislativo, a la competencia del Congreso para acudir al Procedimiento Legislativo Especial para la Paz y al límite de reforma a la Constitución. De manera que el control material de las disposiciones que integran el Acto Legislativo, queda excluido de este ámbito competencial.

VI. DECISIÓN

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

RESUELVE

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

Comuníquese, cúmplase y archívese el expediente,

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Presidente
Con aclaración de voto

CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado
Con aclaración de voto

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada
Impedimento aceptado

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado
Con salvamento de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General