

PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ESPECIAL PARA LA PAZ O FAST TRACK – Antecedentes / PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ESPECIAL PARA LA PAZ O FAST TRACK – Carácter excepcional y transitorio / PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ESPECIAL PARA LA PAZ O FAST TRACK – Finalidad /

El Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, llamado comúnmente “Tránsito Rápido” o “Fast Track”, para el trámite ágil y abreviado en el Congreso de la República de los proyectos de acto legislativo y de ley necesarios para la implementación del Acuerdo Final de Paz, fue instituido mediante el Acto Legislativo No. 1 del 7 de julio de 2016. (...) El Congreso de la República ejerciendo su función de constituyente derivado, estableció, de manera excepcional y transitoria, un procedimiento legislativo especial, destinado a facilitar y garantizar la implementación normativa del “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera” (en adelante, Acuerdo Final), procedimiento que puede aplicarse durante “un período de seis meses, contados a partir de la entrada en vigencia” del citado acto legislativo, y que podía ser “prorrogado por un período adicional de hasta seis meses”, si así lo solicitaba el Gobierno Nacional. Según los antecedentes parlamentarios, el procedimiento especial se justificaría en el marco de negociaciones de paz por cuanto otras experiencias comparadas han demostrado la necesidad de una implementación oportuna que no ponga en riesgo lo acordado. (...) Se creó así un procedimiento especial para la tramitación en el Congreso de la República de Colombia de los actos legislativos y las leyes de cualquier naturaleza, estatutarias, orgánicas y ordinarias, que fueran necesarios para dar efectividad y aplicabilidad al Acuerdo Final. El propósito era agilizar el trámite de las iniciativas en el Congreso para que se garantizara el cumplimiento de los acuerdos y el fin del conflicto.

FUENTE FORMAL: ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2016 /

PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO – Es una concreción del principio democrático / PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ESPECIAL PARA LA PAZ O FAST TRACK – Tensión y limitación justificada del principio democrático

Resulta pertinente señalar que el procedimiento legislativo regulado en las normas superiores y orgánicas citadas constituye la concreción del principio democrático en la actividad legislativa y constituyente del Congreso. A este respecto, la Corte Constitucional, en la sentencia C-044 de 2017, afirmó: “...La jurisprudencia de esta Corporación ha destacado la importancia del debate parlamentario en la realización del principio democrático y la significación que, en ese contexto, tienen las distintas normas constitucionales y legales que regulan el proceso de formación de las leyes. En la Sentencia C-760 de 2001, la Corte expresó que las normas que, tanto en la Constitución como en la Ley Orgánica del Reglamento del Congreso, regulan el trámite de la adopción de la ley, están dirigidas a permitir un proceso en el cual puedan intervenir las diferentes corrientes del pensamiento que encuentran su espacio en las corporaciones que ostentan la representación popular y en el cual la opción regulativa finalmente adoptada sea fruto de una ponderada reflexión. “ (...) El procedimiento especial impone una protección y garantía menos intensa del principio democrático que está justificada por la necesidad de conseguir un fin superior y constitucionalmente relevante, como es el derecho a la paz (artículo 22 de la Constitución Política). En esa medida, puede decirse que el procedimiento especial constituye un instrumento constitucional que pretende solucionar la tensión existente entre el “principio democrático” en la función de producción normativa del Congreso y la consecución de la paz, en el

marco de la transición desde una situación de conflicto armado hacia un estado de normalidad.

PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ESPECIAL PARA LA PAZ – Diferencias con el procedimiento legislativo ordinario de las leyes ordinarias, orgánicas, estatutarias y de los actos legislativos

Luego de comparar en los aspectos fundamentales el procedimiento legislativo ordinario de las leyes ordinarias, orgánicas, estatutarias y de los actos legislativos con el procedimiento legislativo especial para la paz contenido en el AL 1 de 2016 (capítulos 2.3, 2.4, 2.5 y 2.6 del concepto), puede concluirse lo siguiente: (a) La iniciativa para la presentación de los proyectos de ley y de actos legislativos en el procedimiento legislativo especial para la paz está radicada única y exclusivamente en cabeza del Gobierno Nacional y sólo para los temas circunscritos a facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final. Sin embargo, anota la Sala que la iniciativa legislativa reservada no es nueva pues en el procedimiento legislativo ordinario también existe para ciertos temas definidos en la Constitución. (b) El trámite preferencial que tienen todos los proyectos de ley que se tramitan bajo el procedimiento legislativo especial para la paz tampoco es una figura ajena al procedimiento ordinario toda vez que en este existe un trámite de urgencia cuando sea solicitado por el Presidente de la República caso en el cual las comisiones deliberarán conjuntamente para darle el primer debate; incluso el Presidente tiene la facultad de insistencia lo que inmediatamente genera que se le dé prelación a dicho proyecto en el orden del día. (c) Lo que sí se destaca es que en el procedimiento especial para la paz la deliberación en primer debate siempre se hará en sesión conjunta sin que medie para ello solicitud del gobierno nacional, mientras que en el procedimiento ordinario las sesiones conjuntas proceden en trámites de urgencia a solicitud del Presidente de la República. (d) En el procedimiento ordinario, el trámite para las leyes ordinarias y orgánicas debe adelantarse máximo en dos legislaturas, el de las leyes estatutarias en una legislatura, y los actos legislativos se deben tramitar en dos períodos ordinarios y consecutivos que bien pueden corresponder a períodos de dos legislaturas diferentes. Sobre estos aspectos del procedimiento se guarda silencio en el artículo 1 del A.L. 1 de 2016, razón por la cual se aplica la definición constitucional de legislatura (artículo 138 C.P.) y el reglamento del Congreso de la República por expreso mandato del inciso final del artículo 1 del A. L. 1 mencionado. El procedimiento especial para la paz tiene un límite temporal que debe ser respetado, como se explica en este concepto. En consecuencia, para efectos del tránsito de proyectos entre una u otra legislatura deberán aplicarse los artículos 162 de la C.P. y 190 de la Ley 5 de 1992. Y respecto de leyes estatutarias se aplican el artículo 153 de la C.P. y el artículo 208 de la Ley 5 de 1992. (e) Los términos para el trámite de leyes (ordinarias, estatutarias y orgánicas) en el procedimiento ordinario son los siguientes: (i) entre el primero y el segundo debate debe mediar un lapso no inferior a ocho días y (ii) entre la aprobación del proyecto en una de las cámaras y la iniciación del debate en la otra deben transcurrir por lo menos quince días. El A. L. 1 de 2016 guardó silencio al respecto, razón por la cual se aplica de manera supletiva el reglamento del Congreso de la República por expreso mandato del inciso final del artículo 1 ibidem. Sin embargo, llama la atención que el A. L. 1 de 2016, artículo 1, literal f) para actos legislativos fija un término de 8 días para el tránsito del proyecto entre una y otra Cámara, término inferior al que se le aplicaría a una ley ordinaria tramitada bajo el procedimiento especial para la paz. (f) En materia de mayorías

respecto al trámite de leyes no existe ninguna modificación entre los mencionados procedimientos. Este aspecto continúa incólume por así disponerlo el A. L. 1 de 2016, en el artículo 1, literal e): “Los proyectos de ley serán aprobados con las mayorías previstas en la Constitución y la ley, según su naturaleza.” En relación con los actos legislativos, las modificaciones más destacadas atañen a: (i) el número de vueltas y debates: de dos y ocho, respectivamente, en el procedimiento ordinario, pasan a 1 vuelta y a 4 debates en el procedimiento especial; (ii) las mayorías: deben ser absolutas en los 4 debates del procedimiento especial, mientras que en la primera vuelta del procedimiento ordinario es mayoría simple (mayoría de los asistentes), y en la segunda vuelta es mayoría absoluta (mayoría de los miembros de cada cámara). (g) Los títulos de las leyes y de los actos legislativos varía dependiendo del procedimiento adoptado, como quedó visto. (h) El control automático de constitucionalidad surte una modificación importante que garantiza la constitucionalidad de las leyes y de los actos legislativos aprobados en el procedimiento especial para la paz, pues el mismo es obligatorio y se efectúa posteriormente a su entrada en vigencia, excepto para las leyes estatutarias cuyo control automático es igual en ambos procedimientos, es decir es un control automático previo.

PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ESPECIAL PARA LA PAZ – Características de excepcionalidad, transitoriedad y parcialidad

El “Procedimiento Legislativo Especial para la Paz” es: (i) excepcional, (ii) transitorio y (iii) parcial, como pasa a explicarse: (i) Es excepcional, porque tal como se indicó, establece, en su mayor parte, excepciones, restricciones o limitaciones frente al procedimiento legislativo ordinario regulado en las normas permanentes de la Constitución Política y del Reglamento del Congreso. (ii) Es transitorio, porque forma parte de un “derecho transicional” surgido del Acuerdo Final, que se asume como necesario para la rápida y eficaz implementación normativa de dicho convenio. En esa medida, ninguna de las normas del Acto Legislativo N° 1 de 2016 tiene vocación de permanencia. (iii) Y es parcial, porque no regula integral y exhaustivamente todo el procedimiento legislativo (presentación de proyectos de ley o de acto legislativo, ponencias, discusión, votación, conciliaciones, aprobación definitiva, trámite de objeciones, etc.), sino que consiste, como ya se afirmó, en un conjunto de reglas especiales que modifican, en algunos aspectos, el procedimiento legislativo ordinario. (...) Esas tres características del “Procedimiento Legislativo Especial para la Paz” : excepcionalidad, transitoriedad y no exhaustividad, así como la menor intensidad que ofrece en la protección al principio democrático y a los derechos políticos de los congresistas, en relación con el procedimiento ordinario, hacen que las disposiciones de dicho acto reformativo de la Constitución deban interpretarse y aplicarse necesariamente de forma estricta o rigurosa, sin que tengan cabida, por lo tanto, interpretaciones analógicas o aplicaciones extensivas. Esto es especialmente cierto en relación con los límites materiales y temporales a los que debe sujetarse el Congreso para utilizar el procedimiento legislativo especial.

PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ESPECIAL PARA LA PAZ O FAST TRACK – Límites temporales / INTERPRETACIÓN DE PLAZOS O TÉRMINOS CONSTITUCIONALES

La vigencia del mencionado acto legislativo cobra gran importancia, por cuanto, a partir de ese momento, se puso en marcha el procedimiento especial, tal como lo dispone su artículo 1º. Por su parte, el artículo 5º de dicha reforma constitucional

estableció su vigencia en los siguientes términos: “Artículo 5º. Vigencia. El presente acto legislativo rige a partir de la refrendación popular del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”. (...) Desde una primera aproximación literal o exegética, no hay duda de que el periodo inicial para la aplicación del “Procedimiento Legislativo Especial para la Paz” es un tiempo continuo de seis (6) meses, que inició el día de entrada en vigencia del Acto Legislativo N° 1 de 2016 y terminó seis (6) meses después, y el período máximo por el que dicho plazo inicial podía ser prorrogado se extiende desde el día siguiente al del vencimiento del período inicial y culmina seis (6) meses después. (...) Para la Sala no existe duda de que el Acto Legislativo N° 1 de 2016 entró en vigencia el 30 de noviembre de 2016, conforme a lo dispuesto en el artículo 5º del mismo, fecha en la que concluyó el proceso de refrendación popular del acuerdo final de paz, como lo declaró formalmente el Congreso de la República y lo reconoció la Corte Constitucional. Este debe ser, entonces, el día inicial o punto de partida del período primigenio de seis (6) meses establecido en el artículo 1º del mismo acto legislativo. A la luz de las reglas legales de interpretación de los plazos que se transcribieron parcialmente, es igualmente evidente que el período inicial del procedimiento legislativo especial venció el día 30 de mayo de 2016, es decir, seis (6) meses después de la fecha de entrada en vigencia del Acto Legislativo N° 1 de 2016. Recuérdese que los plazos de meses se cuentan según el calendario y terminan el mismo día (número) del respectivo mes. Así lo reconoció, además, el Gobierno Nacional en comunicación del 26 de mayo de 2017, dirigida a los Presidentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, mediante el cual manifestó su voluntad de prorrogar el período de vigencia inicial del “Procedimiento Legislativo Especial para la Paz”, en ejercicio de la facultad que le otorgó el artículo transitorio adicionado por el artículo 1º del Acto Legislativo 1 de 2016. (...) Cuando se trata de interpretar plazos o términos previstos directamente en la Constitución, ya sea en normas permanentes o en disposiciones transitorias, no basta con hacer una interpretación literal o exegética de los respectivos preceptos, ni tampoco con aplicar las reglas legales para el cómputo de los plazos, sino que es necesario confrontar las disposiciones constitucionales cuyo sentido se quiere esclarecer con el contexto histórico y normativo dentro del cual fueron expedidas, con la finalidad perseguida por las mismas, con los valores, principios y normas de la Carta Política que sean pertinentes y con la jurisprudencia constitucional, entre otros elementos, a fin de confirmar o descartar que la interpretación inicialmente obtenida resulte armónica y coherente con la Constitución Política, en su conjunto. (...) Así las cosas, en cuanto al límite temporal, la utilización del procedimiento legislativo especial tiene claramente un punto de inicio, que es la entrada en vigencia del Acto Legislativo N° 1 de 2016, acaecida, según se explicó, el 30 de noviembre de 2016, y un punto final, que inicialmente era el día en que se cumplieran los primeros seis (6) meses desde la fecha inicial y, posteriormente, en virtud de la prórroga expresada por el Gobierno Nacional, será la fecha en la que se cumplan los siguientes seis (6) meses. Una regla de hermenéutica bien conocida y aceptada mayoritariamente por la jurisprudencia y la doctrina, es que las normas de carácter exceptivo, restrictivo o limitativo deben ser interpretadas y aplicadas en forma estricta, proscribiendo interpretaciones analógicas o aplicaciones extensivas. Esto es más cierto aun en tratándose de aquellos preceptos que, además de ser excepcionales y transitorios, limitan, suspenden, restringen o aplazan, en cualquier forma, derechos políticos, derechos fundamentales u otros derechos individuales y colectivos reconocidos en la Carta Política o en la ley. (...) Por la razón anterior, la Sala considera que el período para que el Congreso de la República pueda hacer uso del procedimiento legislativo especial, tanto en su etapa adicional como en su prórroga, no puede entenderse de otra forma que como lo indica su tenor literal y como resulta de la

aplicación de las reglas legales para la interpretación de los plazos, ya que otro tipo de hermenéutica, especialmente si tuviera como resultado extender dicho plazo, implicaría ampliar, por un tiempo superior al señalado expresamente por el constituyente derivado, la excepción a la aplicación de las normas constitucionales y orgánicas de carácter permanente que regulan el procedimiento legislativo, en procura de la máxima realización del principio democrático y de la autonomía del Congreso.

FUENTE FORMAL: LEY 1820 DE 2016

TERMINO DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ESPECIAL PARA LA PAZ – No es susceptible de modificación por parte del Gobierno Nacional

Lo que no está claro, y merece algunas reflexiones, es el efecto jurídico que tenga la manifestación del Gobierno en el sentido de que el término adicional para la utilización del procedimiento especial solo correría durante los períodos de sesiones (ordinarias y extraordinarias) del Congreso, excluyendo, por lo tanto, “el período de receso”. A este respecto, vale la pena reiterar lo que dispone, en la parte pertinente, el artículo transitorio introducido a la Carta por el artículo 1º del Acto Legislativo N° 1 de 2016: “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”. Como se aprecia, la facultad que la norma transitoria confirió al Gobierno fue exclusivamente para prorrogar la vigencia del “Procedimiento Legislativo Especial para la Paz”, por un período adicional de “hasta seis meses”, sin que el Gobierno Nacional pudiera, utilizando dicha atribución, ampliar o disminuir ese plazo máximo ni, en general, modificar o interpretar con efectos vinculantes norma alguna del acto legislativo. Desde luego que el Gobierno sí estaba autorizado para prorrogar dicho procedimiento por un tiempo menor. (...) El Gobierno Nacional no podía modificar, en ningún sentido, lo dispuesto en la norma constitucional transitoria introducida por el artículo 1º del Acto Legislativo N° 1 de 2016. En consecuencia, lo manifestado en la carta del 26 de mayo de 2017 no podría ser entendido, bajo ningún aspecto, como una modificación del plazo máximo de prórroga del procedimiento legislativo especial previsto en dicha norma.

PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ESPECIAL PARA LA PAZ O FAST TRACK – Competencia para interpretar sus disposiciones

En relación con los actos legislativos que se expidan mediante el procedimiento legislativo especial previsto en el Acto Legislativo N° 1 de 2016, el artículo transitorio, literal k), de la Constitución Política, incorporado por el artículo 1º de la citada enmienda constitucional, preceptúa que “[l]os 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”, y añade que “[e]l control de constitucionalidad de los actos legislativos se hará solo por vicios de procedimiento en su formación”. De lo anterior se deduce que, tratándose de las disposiciones del Acto Legislativo N° 1 de 2016, la primera autoridad competente para interpretarlas es la Corte Constitucional, de acuerdo con las normas permanentes y transitorias de la Carta Política. Dicha facultad interpretativa puede darse, ya sea al resolver las demandas que se hayan interpuesto contra el Acto Legislativo 1 de 2016, o bien al efectuar el control automático y posterior (o previo, en el caso de las leyes estatutarias) de constitucionalidad de los actos legislativos, las leyes y los decretos con fuerza de ley expedidos con fundamento en las normas transitorias incorporadas por dicha enmienda constitucional. En este punto, obsérvese que uno de los aspectos del

procedimiento especial es el de los límites temporales dentro de los cuales el Congreso de la República puede hacer uso del mismo. A este respecto, es importante recordar que, según la jurisprudencia de la misma Corte, la interpretación que dicha corporación haga de las normas constitucionales es obligatoria para todas las personas (erga omnes), cuando está contenida en la parte resolutive de sus sentencias de control de constitucionalidad, o cuando haga parte de las consideraciones y argumentaciones necesarias para decidir sobre la exequibilidad o inexecuibilidad de una norma sometida a su control (ratio decidendi). (...) Adicionalmente, la Sala entiende que el Congreso de la República estaría también facultado para interpretar las normas constitucionales contenidas en los actos legislativos que él mismo expida en su calidad de constituyente derivado. Esta atribución fue reconocida por la Corte Constitucional, en la sentencia C-699 de 2016, en relación con el Acto Legislativo N° 1 de 2016 y, particularmente, con respecto al momento de entrada en vigencia de dicha reforma constitucional. (...) De todo lo anterior concluye la Sala que las únicas autoridades competentes para interpretar, con efectos obligatorios o vinculantes, el Acto Legislativo N° 1 de 2016, serían la Corte Constitucional y el mismo Congreso de la República. Por ende, aunque el Gobierno Nacional podía y puede interpretar el citado acto reformativo y cualquier otra norma de la Constitución, como lo pueden hacer los demás operadores jurídicos, en la medida en que lo estime necesario para el adecuado ejercicio de sus funciones, atribuciones y competencias, dicha hermenéutica no resulta obligatoria para los terceros y, especialmente, para el Congreso de la República, pues lo contrario implicaría para el Gobierno inmiscuirse en las competencias del órgano legislativo y de la rama judicial, y violar, de esta forma, el principio de la separación de los poderes públicos.

VENCIMIENTO DEL TÉRMINO DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ESPECIAL PARA LA PAZ – Efectos / NORMAS JURIDICAS – Pérdida de vigencia

Ante la eventualidad de que para la fecha de vencimiento del procedimiento especial previsto en el artículo 1 del A.L. 1 de 2016, la cual ha sido fijada por la Sala para el próximo el 1 de diciembre de 2017, los proyectos tramitados bajo tales reglas especiales no alcancen a ser aprobados por el Congreso de la República, la consulta plantea tres escenarios posibles: i) los proyectos deben ser archivados porque desaparece el procedimiento de formación; ii) los proyectos en curso pueden culminar su trámite con el procedimiento especial, aun después de vencida la prórroga, porque se deben respetar las reglas bajo las cuales se inició su procedimiento y iii) los proyectos pueden continuar su trámite en el Congreso, pero sujetos al trámite ordinario establecido para las leyes o actos legislativos, según sea el caso. (...) En la citada sentencia C-025 se dijo que la función ordinaria del Congreso, lejos de entenderse como reivindicación de una prerrogativa constitucional, debe ser vista como la primacía de las facultades permanentes sobre las meramente transitorias, cuando se dan las condiciones para poner fin al estado de provisionalidad que siempre acompaña a éstas últimas. “La interpretación, consecuentemente, debe favorecer cuando sea del caso el advenimiento del régimen ordinario, pues sólo a partir de él adquieren vigencia sus disposiciones y mayor contenido de legitimación los actos del Estado”. La Sala estima que la aplicación de los citados principios resulta innegable para el caso consultado, con mayor razón cuando las reglas del artículo 1° del Acto Legislativo N° 1 de 2016 no se refieren a todas las etapas, requisitos, condiciones y términos que forman parte del procedimiento legislativo, sino solo a algunos de ellos, por lo que, a juicio de la Corte Constitucional, ello significa que “subsisten los mecanismos permanentes de enmienda constitucional, los cuales no son entonces

ni suspendidos ni derogados” (Sentencia C -699 de 2016). (...) Es de la esencia de una facultad transitoria estar sujeta a un término o a una condición: Si ello no fuere así, se convertiría en permanente y, tratándose de la Constitución, aplazaría indefinidamente la vigencia efectiva de aquellas normas permanentes cuya entrada en vigor depende de su agotamiento.(...) A la luz del ordenamiento jurídico colombiano, por regla general una norma jurídica pierde su vigencia cuando: i) Es derogada, ii) Es declarada inexecutable, o iii) Se cumple el objeto o el término para el cual fue expedida. (...) Lo expuesto lleva a concluir que al culminar el procedimiento especial previsto en el A.L. 1 de 2016, el próximo 1 de diciembre de 2017, desaparece el mecanismo especial de trámite legislativo al cesar su vigencia transitoria definida ex ante, por lo que constitucionalmente no resulta posible que los proyectos pendientes de aprobación para esa fecha sigan su curso bajo dichas reglas especiales. Es claro que los efectos útiles de ese acto legislativo estaban definidos de antemano por el constituyente derivado y este no previó ninguna norma o regla que permitiera su continuidad. Tampoco una norma infraconstitucional puede darle efectos ultractivos, no solo porque se desconocería el principio de supremacía constitucional sino porque implicaría el desconocimiento de la naturaleza transitoria del artículo 1 del A.L. 1 de 2016, así como su carácter excepcional y restrictivo, el cual se vería ampliado indebidamente con una interpretación analógica, proscrita para este tipo de normas. (...) Ahora, en cuanto al archivo de los proyectos en trámite, nada se previó por el artículo 1 del A.L. 1 de 2016, motivo por el cual en ausencia de disposiciones especiales, se acude a las generales de la Constitución Política y de la Ley 5 de 1992. Así las cosas, estas últimas no prevén automáticamente el archivo de los proyectos por el cambio de un procedimiento especial y transitorio al general y permanente. En tal sentido, deberán seguirse las normas generales relativas al archivo de los proyectos de actos legislativos o de ley, explicadas en este concepto, como por ejemplo que el proyecto respectivo sea negado por la plenaria del Senado de la República o de la Cámara de Representantes. (...) Por lo expuesto, la Sala concluye que los proyectos en trámite al culminar el procedimiento especial previsto en el A.L. 1 de 2016, el próximo 1 de diciembre de 2017, podrán seguir su curso bajo las reglas del procedimiento legislativo ordinario, de conformidad con la Constitución Política y el Reglamento del Congreso. Así, por ejemplo, un proyecto de ley aprobado en primer debate en comisiones conjuntas de Senado y Cámara de Representantes, bajo las reglas del procedimiento legislativo especial, podrá continuar su trámite después del 1º de diciembre de 2017 bajo el procedimiento legislativo ordinario, caso en el cual deberá ser discutido y aprobado en la plenaria de la cámara donde tuvo su origen y luego, en la plenaria de la otra corporación, para culminar, de esta forma, su curso legislativo y convertirse en ley de la República, previa sanción presidencial.

PRINCIPIO DE INSTRUMENTALIDAD DE LAS FORMAS

Según la jurisprudencia constitucional, no toda falla procedimental constituye un vicio de inconstitucionalidad en el trámite de un proyecto de ley, siendo posible su convalidación en aplicación del principio de instrumentalidad de las formas, que conlleva su interpretación teleológica al servicio de un fin sustantivo, sin pasar por alto que las normas procesales establecidas buscan proteger importantes valores sustantivos, como el principio democrático. Lo anterior no significa que las formas procesales en general, y las normas constitucionales que rigen la aprobación de las leyes en particular, sean irrelevantes y puedan ser ignoradas. Por el contrario, ellas son importantes y deben ser respetadas, precisamente porque protegen valores sustantivos significativos. Así las cosas, los vicios que conducen a la inexecutable de la ley o el proyecto de ley, definidos como “vicios de carácter sustancial”, se caracterizan porque: (i) vulneran algún principio o valor

constitucional; (ii) afectan el proceso de formación de la voluntad democrática en las cámaras; o (iii) desconocen las competencias y estructura básica institucional diseñada por la Carta, lo que a su vez remite en últimas, a la infracción de la Ley 5ª de 1992 u otras prescripciones que regulen el procedimiento legislativo. En desarrollo de lo anterior, la Corte Constitucional ha señalado que la aplicación del principio de instrumentalidad de las formas en torno a la ocurrencia de una irregularidad en el trámite de un procedimiento legislativo, le otorga a la Corte la posibilidad de determinar, (i) si ese defecto es de entidad suficiente como para constituir un vicio susceptible de afectar la validez de ley, a partir de la satisfacción o no del fin sustantivo que lo justifica. En caso de que la irregularidad tenga dicha entidad, (ii) este Tribunal debe estudiar si existió o no una corrección formal del procedimiento en el trámite de la iniciativa; y en caso de que el vicio no haya sido subsanado, (iii) esta Corporación debe examinar si es posible devolver la ley al Congreso de la República para que corrija el defecto observado.

FUENTE FORMAL: LEY 5 DE 1992 – ARTICULO 2 NUMERAL 2

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: OSCAR DARÍO AMAYA NAVAS

Bogotá D.C., veintisiete (27) de noviembre de dos mil diecisiete (2017)

Radicación número: 11001-03-06-000-2017-00194-00(2360)

Actor: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

El señor Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República consulta a la Sala sobre el vencimiento de la prórroga del procedimiento legislativo especial para la paz (conocido como *“fast track”*) previsto en el Acto Legislativo 1 de 2016, así como sobre el trámite que deberá darse a los proyectos de acto legislativo y de ley que actualmente cursan en el Congreso de la República, una vez ocurra el vencimiento del plazo previsto para el mencionado procedimiento especial.

I. ANTECEDENTES

Relata el funcionario consultante que con el propósito de implementar el *“Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”* (Acuerdo Final), el Congreso de la República expidió el Acto Legislativo (A.L.) 1 de 2016, que en el artículo 1 estableció un *“nuevo artículo transitorio”* de la Constitución Política relativo al procedimiento legislativo especial para la paz.

Señala que el procedimiento especial estaba previsto para un período de 6 meses contados a partir de la entrada en vigencia del A.L. 1 de 2016 y que dicho procedimiento podía ser prorrogado por un período adicional de “hasta seis

meses”, previa comunicación formal del Gobierno Nacional al Congreso de la República, circunstancia que ocurrió mediante oficio del 26 de mayo de 2016, radicado ese mismo día en la Presidencia del Congreso.

Precisó que en el citado oficio el Gobierno Nacional expuso que el término de la prórroga de seis meses solo se computaría dentro de los periodos de sesiones del Congreso, *“sin incluir el periodo de receso”* (entre el 20 de junio y el 20 de julio de 2017), con la advertencia de que ello se hacía sin perjuicio de la posibilidad de hacer un llamado a sesiones extraordinarias, *“evento en el cual se reactivaría el cómputo del término”*. Con todo, el llamado a sesiones extraordinarias no ocurrió.

En consecuencia afirma que está *“abierta la discusión sobre la fecha de vencimiento de la prórroga”* del procedimiento legislativo especial para la paz, y al respecto propone dos posibles interpretaciones, a saber: *i)* si los tiempos se computan de manera ininterrumpida, el plazo vencerá el 30 de noviembre de 2017, o *ii)* si por el contrario, no se cuentan los periodos de receso legislativo, el procedimiento expirará en una fecha posterior, que ocurrirá cuando se completen seis meses de sesiones dentro de la prórroga, que podrían ser ordinarias o extraordinarias.

Agrega que, con independencia de la fecha en la cual se considere que vence la prórroga del procedimiento legislativo especial, surge el interrogante de lo que sucedería con los proyectos en curso, cuyo trámite no haya alcanzado a concluir por esa vía. Para responder ese interrogante enuncia las posturas jurídicas que, a su juicio, solucionarían la problemática planteada: *i)* los proyectos deben ser archivados porque desaparece el procedimiento de formación; *ii)* los proyectos en curso pueden culminar su trámite con el procedimiento especial, aún después de vencida la prórroga, porque se deben respetar las reglas bajo las cuales se inició su procedimiento, y *iii)* los proyectos pueden continuar su trámite en el Congreso, pero sujetos al trámite ordinario establecido para las leyes o actos legislativos, según sea el caso.

Luego de exponer los argumentos que sostienen las diferentes tesis jurídicas planteadas, entre ellos, el artículo 40 de la Ley 153 de 1887 sobre tránsito de legislación, modificado por el artículo 624 del Código General del Proceso, el principio del efecto útil de las normas del A.L. 1 de 2016, la finalidad de dicho acto legislativo, los principios de *“unidad del procedimiento legislativo”* y de instrumentalidad de las formas, así como la comparación entre el procedimiento legislativo ordinario y el procedimiento especial para la paz, las cuales, a pesar de las diferencias existentes, *“no son de tal magnitud que hagan a ambos procedimientos incompatibles entre sí”*, el organismo consultante formula las siguientes

PREGUNTAS:

1. *“¿Cuándo vence la prórroga del procedimiento especial para la paz establecido en el artículo 1º del Acto Legislativo 1 de 2016, también conocido como Fast Track?”*
2. *“¿Qué ocurre con los proyectos de ley o de acto legislativo que al vencimiento de la prórroga del “Fast Track” hayan iniciado su trámite en el Congreso de la República pero no se hayan alcanzado a expedir? ¿deben archivarse o por el contrario es posible continuar con su proceso legislativo, y en este último caso, se pueden seguir tramitando bajo las normas procedimentales del Fast Track, o deben remitirse a partir de ese momento al procedimiento legislativo ordinario?”*

II. CONSIDERACIONES

A. Planteamiento del problema jurídico

De conformidad con los antecedentes y preguntas formuladas corresponde a la Sala dilucidar los siguientes problemas jurídicos: **i)** ¿en qué fecha cierta vence la prórroga del procedimiento especial para la paz (“fast track”) establecido en el artículo 1º del Acto Legislativo 1 de 2016? **ii)** al vencimiento de dicha prórroga ¿qué sucede con los proyectos de acto legislativo y de ley que hubiesen iniciado su trámite en el Congreso de la República bajo las reglas del procedimiento legislativo especial para la paz, pero no lo hubieren concluido?

Para resolver las cuestiones planteadas, el análisis de la Sala comprenderá las siguientes materias: **i)** descripción del procedimiento legislativo especial para la paz (en adelante, procedimiento especial) y su comparación con el procedimiento legislativo ordinario; **ii)** interpretación del plazo previsto en el artículo 1º del Acto Legislativo N° 1 de 2016 para la utilización del procedimiento legislativo especial, y **iii)** efectos del vencimiento del procedimiento especial frente a proyectos en trámite en el Congreso de la República que no lo hubieren concluido.

B. El Acto Legislativo No. 1 de 2016

1. Texto y antecedentes

El Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, llamado comúnmente “Tránsito Rápido” o “Fast Track”, para el trámite ágil y abreviado en el Congreso de la República de los proyectos de acto legislativo y de ley necesarios para la implementación del Acuerdo Final de Paz, fue instituido mediante el Acto Legislativo No. 1 del 7 de julio de 2016.

Este Acto Legislativo, “*Por medio del cual se establecen 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*”, incorporó un artículo transitorio (sin número) a la Constitución Política de 1991, del siguiente tenor:

“Artículo 1º. *La Constitución Política tendrá un nuevo artículo transitorio, el cual quedará así:*

Artículo transitorio. Procedimiento legislativo especial para la paz. *Con el propósito de agilizar y garantizar la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Acuerdo Final) y ofrecer garantías de cumplimiento y fin del conflicto, de manera excepcional y transitoria se pondrá en marcha el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, por un período de seis meses, contados a partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo. 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.*

El Procedimiento Legislativo Especial para la Paz se regirá por las siguientes reglas:

a) Los proyectos de ley y de acto legislativo tramitados mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz serán de iniciativa exclusiva del Gobierno nacional, y su contenido tendrá 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;

b) 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;

c) 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 (sic) esta fórmula: “El Congreso de Colombia, en virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, DECRETA”;

d) El primer debate de los proyectos de ley se surtirá en sesión conjunta de las Comisiones Constitucionales Permanentes respectivas, sin que medie para ello solicitud del Gobierno nacional. El segundo debate en las plenarios de cada una de las Cámaras;

e) Los proyectos de ley serán aprobados con las mayorías previstas en la Constitución y la ley, según su naturaleza;

f) Los actos legislativos serán tramitados en una sola vuelta de cuatro debates. El tránsito del proyecto entre una y otra Cámara será de 8 días.

g) Los proyectos de acto legislativo serán aprobados por mayoría absoluta;

h) (Literal declarado inexecutable¹)

i) Todos los proyectos (sic) y de acto legislativo podrán tramitarse en sesiones extraordinarias;

j) (Literal declarado inexecutable²)

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. Las Leyes Estatuarias tendrán control previo, de conformidad con lo previsto en el artículo 153 de la Constitución. El control de constitucionalidad de los actos legislativos se hará solo por vicios de procedimiento en su formación. 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.

En lo no establecido en este procedimiento especial, se aplicará el reglamento del Congreso de la República”. (Subrayas ajenas al texto original).

Como se observa, el Congreso de la República ejerciendo su función de constituyente derivado, estableció, de manera excepcional y transitoria, un procedimiento legislativo especial, destinado a facilitar y garantizar la

¹ Sentencia C-332 de 2017, de la Corte Constitucional.

² Idem.

implementación normativa del “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera” (en adelante, Acuerdo Final), procedimiento que puede aplicarse durante “*un período de seis meses, contados a partir de la entrada en vigencia*” del citado acto legislativo, y que podía ser “*prorrogado por un período adicional de hasta seis meses*”, si así lo solicitaba el Gobierno Nacional.

Según los antecedentes parlamentarios³, el procedimiento especial se justificaría en el marco de negociaciones de paz por cuanto otras experiencias comparadas han demostrado la necesidad de una implementación oportuna que no ponga en riesgo lo acordado. Desde la ponencia para primer debate en el Senado se menciona, por ejemplo, el caso de Angola, donde hubo dos procesos de paz: “*el primero fracasó debido a que los acuerdos no se implementaron de manera efectiva; en el primer año solo se logró implementar el 1,85% de lo acordado y para el quinto año solo se había avanzado en el 53.7%. Sin embargo, en el segundo proceso de paz que por el contrario sí fue exitoso, durante el primer año se logró implementar el 68.42% de los acuerdos*”.

Con base en tales antecedentes la sentencia C – 699 de 2016 de la Corte Constitucional, refiere experiencias ocurridas en India, Bosnia, El Salvador e Irlanda del Norte, a saber:

“El caso de India demuestra algo similar; aunque durante el primer año después de la firma del acuerdo con las fuerzas separatistas de Bodoland, se logró implementar el 23.52% de lo acordado, 10 años después la implementación seguía en el mismo porcentaje. Esto llevó a que no fuera posible desescalar la violencia en los 10 (sic) e implementar las demás reformas necesarias para cumplir con los acuerdos. || Por el contrario, la efectiva implementación de los acuerdos y su relación con el éxito de un proceso de paz se evidencia en los casos de Bosnia, El Salvador e Irlanda del Norte. || En Bosnia durante el primer año se realizaron todas las reformas legales logrando así la implementación del 72% de lo acordado, para el quinto año se implementó el 84,7% de la totalidad del acuerdo y para el décimo año el 93%. Una particularidad de este caso es que para el segundo año del proceso de implementación se realizaron todas las reformas constitucionales necesarias para garantizar la sostenibilidad en el tiempo. En el caso de El Salvador, durante el primer año se implementó el 56% de la totalidad de los acuerdos y se realizaron la mitad de las reformas constitucionales requeridas. Durante el segundo año se realizaron las reformas constitucionales restantes, en el quinto año ya se había implementado un 88% de los acuerdos y para el décimo año el 95% de los acuerdos estaban ya implementados. || Irlanda del Norte, por su parte, se caracteriza por ser uno de los países que más rápido avanzó en el proceso de implementación. Durante el primer año se realizaron la totalidad de las reformas constitucionales que permitieron sentar las bases para el desarrollo legislativo posterior. Esto fue gracias al mecanismo de fast track que se diseñó dentro del Congreso”.

Se creó así un procedimiento especial para la tramitación en el Congreso de la República de Colombia de los actos legislativos y las leyes de cualquier naturaleza, estatutarias, orgánicas y ordinarias, que fueran necesarios para dar efectividad y aplicabilidad al Acuerdo Final. El propósito era agilizar el trámite de las iniciativas en el Congreso para que se garantizara el cumplimiento de los acuerdos y el fin del conflicto.

³ A lo largo del trámite legislativo los informes de ponencia, como se observa en las Gacetas 821, 943, 1010, 1043 de 2015; y 113, 118, 276 de 2016, entre otras, son reiterativos en mencionar las experiencias de procesos de paz en otros países.

2. Comparación entre el procedimiento legislativo ordinario y el especial para la paz, tanto para el trámite de leyes (ordinarias, orgánicas y estatutarias) como de actos legislativos

2.1 Generalidades sobre el funcionamiento del Congreso de la República

2.1.1. Legislaturas, períodos y sesiones.

El Título V de la Constitución Política, relativo a la “Organización del Estado”, integra la estructura del Estado Colombiano (Capítulo 1) bajo la división tripartita tradicional del Poder Público, esto es, con las Ramas Legislativa, Ejecutiva y Judicial, a la cual agrega otros órganos autónomos e independientes encargados de las demás funciones del Estado (artículo 113⁴) que identifica y configura a lo largo del articulado la Carta.

Dentro del Título V, Capítulo 1, el artículo 114 establece:

“Artículo 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración. El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes.”

El Título VI constitucional se ocupa de la Rama Legislativa. El Capítulo 2 del título en cita regula la reunión y el funcionamiento del Congreso de la República. En cuanto a “la reunión”, ordena:

“Artículo 138. El Congreso, por derecho propio, se reunirá en sesiones ordinarias, durante dos períodos por año, que constituirán una sola legislatura. El primer período de sesiones comenzará el 20 de julio y terminará el 16 de diciembre; el segundo el 16 de marzo y concluirá el 20 de junio. Si por cualquier causa no pudiere reunirse en las fechas indicadas, lo hará tan pronto como fuere posible, dentro de los períodos respectivos. También se reunirá el Congreso en sesiones extraordinarias, por convocatoria del Gobierno y durante el tiempo que éste señale. 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 que le es propia, la cual podrá ejercer en todo tiempo.”

Tal como lo sintetizó la Sala en concepto anterior⁵:

“1.1 Reuniones del Congreso. Para cumplir sus funciones el Congreso se reúne, por derecho propio, en sesiones ordinarias durante dos períodos por año, que constituyen una sola legislatura. El primer período de sesiones comienza el 20 de julio y termina el 16 de diciembre; el segundo inicia el 16 de marzo y concluye el 20 de junio. También puede reunirse en sesiones extraordinarias, cuando sea convocado por el Gobierno y durante el tiempo que éste señale (art. 138 C.N.).”

Dentro de cada legislatura, el Congreso se reúne por derecho propio en “sesiones ordinarias” que inician y terminan en las fechas que igualmente fija la norma

⁴ Constitución Política, artículo 113: “Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial. / Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.”

⁵ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 26 de julio de 1996, Radicación número 856, Referencia: Congreso de la República. Trámite de los proyectos de ley. Qué se entiende por consideración de un proyecto en una legislatura?

constitucional, y en “sesiones extraordinarias” que responden a convocatorias del Gobierno Nacional para el estudio de temas específicos, excepción hecha del trámite de actos reformativos de la Constitución, como se verá más adelante.

Sobre la convocatoria a sesiones extraordinarias, esta Sala concluyó su procedencia “en el periodo comprendido entre el 21 de junio y el 19 de julio”, con fundamento en el período para el cual son elegidos los congresistas⁶:

“1. El artículo 132 de la Constitución Política establece el periodo de los Congresistas de la siguiente manera:

*“**ARTICULO 132.** Los senadores y los representantes serán elegidos para un período de cuatro años, que se inicia el 20 de julio siguiente a la elección”.*

Como se observa, este artículo establece el principio y el fin del periodo de los Congresistas. Una vez elegidos, el periodo empieza el 20 de julio siguiente a la elección y se extiende por 4 años hasta el día en que, correlativamente, inicia el periodo de los nuevos Congresistas.

En esa medida, los Congresistas tendrán esa calidad hasta el último día de su periodo constitucional.

Este sistema de relevo de quienes dejan el cargo de Congresista por vencimiento de su periodo constitucional y de quienes lo asumen por haber sido elegidos, determina, en otras palabras, que no exista un vacío temporal de institucionalidad en el poder legislativo, el cual, conforme a la Constitución, tiene funciones permanentes como la de control político, según se verá enseguida.

Por tanto, desde este punto de vista, los Congresistas podrían ser llamados a sesiones extraordinarias para el ejercicio de su función legislativa, en los términos en que lo permita la Constitución y la ley, hasta el último día de su periodo constitucional.”

Ahora bien, la Ley 5ª de 1992, “Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes”, amplía la clasificación de las sesiones de dicho órgano y las define así:

“ARTICULO 85. Clases de sesiones. Las sesiones de las Cámaras y sus Comisiones son públicas, con las limitaciones establecidas en el presente Reglamento.

Reglamentariamente se dividen en ordinarias, extraordinarias, especiales, permanentes y reservadas.

*- Son **sesiones ordinarias**, las que se efectúan por derecho propio durante los días comprendidos entre el 20 de julio y el 16 de diciembre y el 16 de marzo al 20 de junio, gozando las Cámaras de la plenitud de atribuciones constitucionales; -*

*- Son **sesiones extraordinarias**, las que son convocadas por el Presidente de la República, estando en receso constitucional el Congreso y para el ejercicio de atribuciones limitadas;*

*- Son **sesiones especiales**, las que por derecho propio convoca el Congreso, estando en receso, en virtud de los estados de excepción;*

*- Son **sesiones permanentes**, las que durante la última media hora de la sesión se decretan para continuar con el orden del día hasta finalizar el día, si fuere el caso; y*

⁶ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto del 22 de junio de 2010, Radicación No. 2018, Expediente: 11001-03-06-000-2010-00079-00, Referencia: Convocatoria a sesiones extraordinarias del Congreso.

- Son **sesiones reservadas**, las contempladas en el artículo siguiente.⁷” (Las negrillas son del original).

2.2. El principio democrático y el procedimiento legislativo

Resulta pertinente señalar que el procedimiento legislativo regulado en las normas superiores y orgánicas citadas constituye la concreción del principio democrático en la actividad legislativa y constituyente del Congreso. A este respecto, la Corte Constitucional, en la sentencia C-044 de 2017⁸, afirmó:

“...La jurisprudencia de esta Corporación ha destacado la importancia del debate parlamentario en la realización del principio democrático y la significación que, en ese contexto, tienen las distintas normas constitucionales y legales que regulan el proceso de formación de las leyes.

En la Sentencia C-760 de 2001, la Corte expresó que las normas que, tanto en la Constitución como en la Ley Orgánica del Reglamento del Congreso, regulan el trámite de la adopción de la ley, están dirigidas a permitir un proceso en el cual puedan intervenir las diferentes corrientes del pensamiento que encuentran su espacio en las corporaciones que ostentan la representación popular y en el cual la opción regulativa finalmente adoptada sea fruto de una ponderada reflexión.

La Constitución, en sus artículos 145, 146, 157 y 160, señala los elementos fundamentales que deben reunir los debates: (i) el número mínimo de congresistas que deben estar presentes para iniciar la deliberación de cualquier asunto, así como para adoptar decisiones (Artículo 145, CP), (ii) la mayoría necesaria para adoptar decisiones en la respectiva Corporación, salvo que la Constitución exija una mayoría especial (Artículo 146, CP), (iii) el carácter imperativo de los debates en las comisiones y en las plenarias, sin los cuales ningún proyecto puede llegar a ser ley (Artículo 157, CP), (iv) la necesaria publicidad de lo que va a ser sometido a debate como presupuesto mínimo para garantizar la participación efectiva de los congresistas (Artículo 157, CP); en quinto lugar, el período mínimo que debe mediar entre debates como garantía de que la decisión del Congreso sobre el proyecto de ley es producto de una reflexión ponderada (Artículo 160, CP) y (vi) la votación de lo discutido como finalización del debate (Artículo 157, CP).

A su vez, la Ley 5ª de 1992, Orgánica del Reglamento del Congreso de la República, fija algunos de los parámetros que deben cumplir los debates parlamentarios o que sirven de orientación sobre la materia, entre los cuales se encuentran la definición legal de debate (artículo 94, inciso 1º); el momento de iniciación y de terminación del debate (artículos 94, inciso 2º, 157 y 176); el quórum deliberatorio y decisorio (artículos 95, y 117 a 119); las reglas generales que rigen la intervención de los congresistas en el debate de proyectos de ley y de actos legislativos (artículos 96 a 105); el trámite de las ponencias (artículos 150, 153, 156, 157, 171, 174, 175 y 176); el trámite de las proposiciones (112 a 115) ; las enmiendas a los proyectos (Artículos 160, 161, 162, 177, 178 y 179), o la forma de conciliar las diferencias entre lo aprobado en una y otra Cámara, en los términos del artículo 161 de la Constitución (Artículos 186 a 189).

Estas reglas se orientan a asegurar la existencia de un debate legislativo y la realización de principios sustantivos, como la adecuada formación de la voluntad legislativa, de manera libre e ilustrada, el respeto por la regla de la mayoría, los

⁷ L. 5/92, Artículo 86. “SESIONES RESERVADAS. Sólo serán reservadas las sesiones de las Cámaras y sus Comisiones cuando así ellas lo dispongan, a propuesta de sus Mesas Directivas, o por solicitud de un Ministro o de la quinta parte de sus miembros, y en consideración a la gravedad del asunto que impusiere la reserva. A esta determinación precederá una sesión privada, en la cual exprese el solicitante los motivos en que funda su petición. (...)”

⁸ Corte Constitucional, sentencia C-044 del 1º de febrero de 2017, expediente D-11433.

derechos de las minorías, la existencia de oportunidades suficientes de deliberación y la publicidad de los asuntos debatidos.

Por otra parte, la Ley 5ª de 1992, Reglamento del Congreso, establece principios que deben tenerse en cuenta para la interpretación y aplicación de estas normas, entre los que se destaca el de corrección formal de los procedimientos, la regla según la cual las decisiones deben reflejar la voluntad de las mayorías y debe asegurar el derecho de las minorías a ser representadas, participar y expresarse. (...)

Tras recordar esos elementos centrales acerca de los debates en el Congreso de la República y su importancia para la realización del principio democrático, la Corte señaló que los requisitos constitucionales y legales que regulan el proceso de formación de las leyes no tienen como finalidad obstruir o dificultar tal proceso, sino que deben interpretarse al servicio del fin sustantivo que cumplen, dado que éstas no tienen un valor en sí mismo. (Sentencias C-055 de 1995, C-760 de 2001, C-737 de 2001).” (Subrayas ajenas al texto original. Notas al pie suprimidas).

Ahora bien, según el texto del A.L. 1 de 2016 el denominado “Procedimiento Legislativo Especial para la Paz” incluye un conjunto de reglas especiales y transitorias que reducen o exceptúan, en algunos aspectos, las etapas, los términos y las exigencias del procedimiento ordinario, aunque en relación con la mayoría exigida para la aprobación de los actos legislativos en primera vuelta, establece un requisito más estricto. Lo anterior implica que el procedimiento especial representa, en general, respecto del principio democrático, una menor intensidad en la protección que el procedimiento ordinario, sin que ello signifique una vulneración, un desconocimiento o una desprotección absoluta a dicho principio, lo que no sería compatible con los valores y principios fundamentales de la Carta Política.

Así las cosas, corresponde analizar las diferencias entre el procedimiento legislativo ordinario y el especial para la paz.

2.3. Comparación ente el procedimiento legislativo ordinario y el procedimiento legislativo especial para la paz previsto en el artículo 1 del Acto Legislativo No. 1 de 2016 (A.L. 1 de 2016)

Es preciso anotar que el detalle del procedimiento ordinario está contenido en la Ley 5 de 1992, por lo que, a continuación, se analizarán los aspectos de procedimiento más relevantes que se relacionan con el procedimiento legislativo especial para la paz, según el siguiente cuadro comparativo:

Ley Ordinaria		
Trámite	Procedimiento Ordinario	Procedimiento Especial
	<p>a. Congresistas (artículo 154 C.P.).</p> <p>b. Gobierno Nacional, (artículo 154 C.P.).</p> <p>c. Un número de ciudadanos igual o superior al cinco por ciento del censo electoral existente en la fecha respectiva (artículos 155 C.P. y 141 Ley 5 de 1992).</p> <p>d. El treinta por ciento de los concejales o diputados del país (artículos 155 C.P. y 141 Ley 5 de 1992).</p> <p>e. Por iniciativa única y exclusiva del Gobierno – Iniciativa</p>	<p>Exclusiva del Gobierno Nacional, y su contenido tendrá 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</p>

Ley Ordinaria		
Trámite	Procedimiento Ordinario	Procedimiento Especial
Iniciativa	<p>legislativa reservada (artículos 154 C.P. y 142 de la Ley 5 de 1992): son múltiples las materias de iniciativa exclusiva del Gobierno, tales como (i) Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones Públicas, (ii) Estructura de la administración nacional, (iii) Creación, supresión o fusión de entidades y organismos del orden nacional, (iv) Leyes mediante las cuales se dicten las normas generales, y se señalen en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno, previstas en el numeral 19 del artículo 150 C.P., (v) Leyes que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, (vi) Leyes aprobatorias de los Tratados o Convenios que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional, entre otras.</p> <p>f. En materias relacionadas con sus funciones (artículo 156 C.P.): Corte Constitucional, Consejo Superior de la Judicatura, Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado, Consejo Nacional Electoral, Procurador General de la Nación, Contralor General de la República.</p> <p>g. Fiscal General de la Nación en proyectos relacionados con la política del Estado en materia criminal (artículo 251, núm. 4 C.P.).</p> <p>h. Defensor del pueblo sobre materias relativas a su competencia (artículo 282, núm. 6 C.P.).</p>	Duradera (artículo 1 del A.L. 1 de 2016, literal a)).
Presentación, radicación, publicación, reparto y designación ponente	<p>Presentación Los proyectos de ley deben presentarse en original y dos copias, con su correspondiente exposición de motivos. En la Secretaría se deja constancia acerca del proyecto, en el cual se indicará su autor, materia, clase de proyecto y se define la Comisión que debe tramitarlo. Se le asigna un número con el que se identificará el proyecto durante el curso en la cámara respectiva⁹.</p> <p>Radicación En la Secretaría de la Comisión respectiva se radica el proyecto de ley y se clasifica por materia, autor y clase de iniciativa presentada. (artículo 149 de la Ley 5 de 1992).</p> <p>Publicación Un proyecto de ley debe haber sido</p>	Sobre estos aspectos del procedimiento se guarda silencio en el artículo 1 del A.L. 1 de 2016, razón por la cual se aplica de manera supletiva el reglamento del Congreso de la República, por expreso mandato del inciso final de dicho artículo.

⁹ ARDILA BALLESTEROS, Carlos. Introducción al Derecho Parlamentario Colombiano. Primera Ed. Bogotá. Grupo Empresarial Ibañez, 2008, p. 175.

Ley Ordinaria		
Trámite	Procedimiento Ordinario	Procedimiento Especial
	<p>publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva (artículo 157 núm. 1 C.P.). Un ejemplar del proyecto es enviado por el Secretario para la publicación en la Gaceta del Congreso (artículo 144 de la Ley 5 de 1992).</p> <p>Reparto El Presidente repartirá el proyecto de ley a la Comisión Permanente respectiva. (artículo 144 de la Ley 5 de 1992).</p> <p>Designación ponente La Mesa Directiva de la respectiva Comisión designa el ponente. Pueden designarse uno 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.</p> <p>Cuando un proyecto de Acto legislativo o de ley sea presentado por una bancada, esta tendrá derecho a designar el ponente, o por lo menos uno de los ponentes cuando la ponencia sea colectiva.</p> <p>Cuando la ponencia sea colectiva la Mesa Directiva debe garantizar la representación de las diferentes bancadas en la designación de los ponentes (artículo 150 de la Ley 5 de 1992 modificado por el artículo 14 de la Ley 974 de 2005).</p> <p>En segundo debate el Presidente designa el ponente, que puede ser el mismo u otro miembro diferente de la Comisión y se sigue el mismo procedimiento establecido en el artículo 150 de la Ley 5 de 1992. (artículos 165 y 174 de la Ley 5 de 1992).</p>	
Informe de ponencia e Informe entre debates	<p>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 (artículo 160 C.P.).</p> <p>Para el primer debate el informe es rendido por el ponente dentro del plazo inicial que le hubiere señalado el Presidente o en su prórroga (artículo 153 de la Ley 5 de 1992). El informe se presenta por escrito, en original y dos copias, al secretario de la Comisión Permanente. Debe publicarse en la Gaceta del Congreso dentro de los tres (3) días siguientes. (artículo 153 de la Ley 5 de 1992).</p> <p>Para segundo debate igualmente se</p>	<p>Sobre estos aspectos del procedimiento se guarda silencio en el artículo 1 del A.L. 1 de 2016, razón por la cual se aplica de manera supletiva el reglamento del Congreso de la República, por expreso mandato del inciso final de dicho artículo.</p>

Ley Ordinaria		
Trámite	Procedimiento Ordinario	Procedimiento Especial
	<p>presenta el respectivo informe por parte del ponente (artículo 165 de la Ley 5 de 1992). Debe presentarse en el término fijado por la Mesa Directiva y estará definido entre cinco (5) a quince (15) días de acuerdo con la significación y volumen normativo de la propuesta, así como de la categoría de ley de que se trate (artículo 174 de la Ley 5 de 1992).</p> <p>Para el tercer debate, el ponente del proyecto para segundo debate redactará un informe final en los cinco (5) días siguientes (artículo 182 de la Ley 5 de 1992).</p> <p>Finalizado el debate sobre un proyecto de ley en el pleno de alguna de las Cámaras, el ponente, a la vista del texto aprobado y de las enmiendas presentadas, redactará un informe final en los cinco (5) días siguientes. En ese informe, que será remitido a la otra Cámara, presentará el ordenamiento de las modificaciones, adiciones y supresiones, así como la elaboración del texto definitivo con las explicaciones pertinentes. (artículo 182 de la Ley 5 de 1992).</p>	
Legislaturas – Límite temporal	<p>Los proyectos de ley que no hubieren completado su trámite en una legislatura y que hubieren recibido primer debate en alguna de las cámaras, continuarán su curso en la siguiente, en el estado en que se encuentren. Ningún proyecto podrá ser considerado en más de dos legislaturas. (artículos 162 C.P. y 190 de la Ley 5 de 1992).</p>	<p>Como se explica en este concepto el procedimiento especial para la paz tiene un límite temporal, según el artículo 1 del A.L. 1 de 2016, sin perjuicio de la observancia del artículo 162 CP y del artículo 190 de la Ley 5 de 1992.</p>
Debates (urgencia - insistencia)	<p>Debates Los proyectos de ley tendrán cuatro (4) debates: El primer debate en Comisión de la Cámara donde inicia su trámite (artículos 157, 158 y siguientes de la Ley 5 de 1992). El segundo debate se surte en la plenaria de la misma Cámara (artículo 165 de la Ley 5 de 1992). El tercer debate se realiza en la Comisión de la otra Cámara (artículo 182 de la Ley 5 de 1992). El cuarto debate en la plenaria de la misma Cámara. Es importante resaltar que, de conformidad con el artículo 185 de la Ley 5 de 1992, <i>“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”</i>.</p>	<p>El primer debate de los proyectos de ley se surtirá en sesión conjunta de las Comisiones Constitucionales Permanentes respectivas, sin que medie para ello solicitud del Gobierno nacional. El segundo debate en las plenarias de cada una de las Cámaras (artículo 1 del Acto Legislativo No. 1 de 2016, literal d)).</p> <p>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 (artículo 1 del Acto Legislativo No. 1 de 2016, literal b)).</p>

Ley Ordinaria		
Trámite	Procedimiento Ordinario	Procedimiento Especial
	<p>Trámite de Urgencia: El Presidente de la República podrá solicitar trámite de urgencia para cualquier proyecto de ley. En tal caso, la respectiva cámara deberá decidir sobre el mismo dentro del plazo de treinta días. Aun dentro de este lapso, la manifestación de urgencia puede repetirse en todas las etapas constitucionales del proyecto.</p> <p>Si el proyecto de ley a que se refiere el mensaje de urgencia se encuentra al estudio de una comisión permanente, ésta, a solicitud del Gobierno, deliberará conjuntamente con la correspondiente de la otra cámara para darle primer debate. (artículos 163 C.P. y 191 de la Ley 5 de 1992).</p> <p>Insistencia: Si el Presidente insistiere en la urgencia, el proyecto tendrá prelación en el orden del día excluyendo la consideración de cualquier otro asunto, hasta tanto la respectiva cámara o comisión decida sobre él. (artículo 163 C.P.).</p>	
Términos	Entre el primero y el segundo debate deberá mediar un lapso no inferior a ocho días, y entre la aprobación del proyecto en una de las cámaras y la iniciación del debate en la otra, deberán transcurrir por lo menos quince días (artículos 160 C.P. y 168 y 183 de la Ley 5 de 1992)	<p>Sobre estos aspectos del procedimiento se guarda silencio en el artículo 1 del A.L. 1 de 2016, razón por la cual se aplica de manera supletiva el reglamento del Congreso de la República, por expreso mandato del inciso final de dicho artículo.</p> <p>Sin embargo, llama la atención que el A.L. 1 de 2016, artículo 1, literal f) para actos legislativos fija un término de 8 días para el tránsito del proyecto entre una y otra Cámara, término inferior al que se le aplicaría a una ley ordinaria tramitada bajo el procedimiento especial para la paz.</p>
Quorum /Mayorías	El quorum es deliberatorio y decisorio ¹⁰ , y son la Constitución y	Los proyectos de ley serán aprobados con las mayorías

¹⁰ Ley 5 de 1992, artículo 116. "**QUÓRUM. CONCEPTO Y CLASES.** El quórum es el número mínimo de miembros asistentes que se requieren en las Corporaciones legislativas para poder deliberar o decidir. Se presentan dos clases de quórum, a saber: 1. Quórum deliberatorio. Para deliberar sobre cualquier asunto se requiere la presencia de por lo menos la cuarta parte de los miembros de la respectiva Corporación o Comisión Permanente. 2. Quórum decisorio, que puede ser:

- Ordinario. Las decisiones sólo podrán tomarse con la asistencia de la mayoría de los integrantes de la respectiva Corporación, salvo que la Constitución determine un quórum diferente.
- Calificado. Las decisiones pueden adoptarse con la asistencia, al menos, de las dos terceras partes de los miembros de la Corporación legislativa.
- Especial. Las decisiones podrán tomarse con la asistencia de las tres cuartas partes de los integrantes.

Ley Ordinaria		
Trámite	Procedimiento Ordinario	Procedimiento Especial
	<p>la ley las que definen el número mínimo de miembros para deliberar y para decidir.</p> <p>Las mayorías las definen la Constitución y la ley dependiendo de la ley que se encuentre en trámite, una vez establecido el quorum decisorio¹¹.</p> <p>Por regla general las decisiones se adoptan por mayoría simple¹², es decir por la mayoría de los votos de los asistentes, salvo que las disposiciones constitucionales dispongan otra clase de mayorías (absoluta¹³ (mayoría de los votos de los integrantes), calificada¹⁴ (dos tercios de los votos de los asistentes o de los miembros) o especial¹⁵ (tres cuartas partes de los votos de los miembros o integrantes))</p>	<p>previstas en la Constitución y la ley, según su naturaleza (artículo 1 del Acto Legislativo No. 1 de 2016, literal e)).</p>
Conciliación	<p>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.</p> <p>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. (artículo 161 C.P. modificado por el artículo 9 del Acto Legislativo 1 de 2003).</p>	<p>Sobre estos aspectos del procedimiento se guarda silencio en el artículo 1 del A.L. 1 de 2016, razón por la cual se aplica de manera supletiva el reglamento del Congreso de la República, por expreso mandato del inciso final de dicho artículo.</p>
Aprobación/archivo	<p>Aprobación: Es requisito para que un proyecto de ley se convierta en ley, entre otros:</p>	<p>Sobre estos aspectos del procedimiento se guarda silencio en el artículo 1 del A.L. 1 de 2016,</p>

PARÁGRAFO. *Tratándose de sesiones conjuntas de las Comisiones Constitucionales Permanentes, el quórum decisorio será el que se requiera para cada una de las Comisiones individualmente consideradas”.*

¹¹ Ibidem, artículo 117. **“MAYORÍAS DECISORIAS.** *Las decisiones que se adoptan a través de los diferentes modos de votación surten sus efectos en los términos constitucionales. La mayoría requerida, establecido el quórum decisorio, es la siguiente: 1. Mayoría simple. Las decisiones se toman por la mayoría de los votos de los asistentes. 2. Mayoría absoluta. La decisión es adoptada por la mayoría de los votos de los integrantes. 3. Mayoría calificada. Las decisiones se toman por los dos tercios de los votos de los asistentes o de los miembros. 4. Mayoría especial. Representada por las tres cuartas partes de los votos de los miembros o integrantes”.*

¹² Ibidem, artículo 118. **“MAYORÍA SIMPLE.** *Tiene aplicación en todas las decisiones que adopten las Cámaras Legislativas, cuando las disposiciones constitucionales no hayan dispuesto otra clase de mayoría”.*

¹³ Ibidem, artículo 119. **MAYORÍA ABSOLUTA.** *Se requiere para la aprobación de leyes orgánicas y leyes estatutarias, entre otras.*

¹⁴ Ibidem, artículo 120. **MAYORÍA CALIFICADA.** *Se requiere para la aprobación de Leyes que conceden amnistías o indultos generales por delitos políticos (artículo 150, ordinal 17 constitucional), entre otras.*

¹⁵ Ibidem, artículo 121. **MAYORÍA ESPECIAL.**

Ley Ordinaria		
Trámite	Procedimiento Ordinario	Procedimiento Especial
	<p>(i) haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara. El reglamento del Congreso determinará los casos en los cuales el primer debate se surtirá en sesión conjunta de las comisiones permanentes de ambas Cámaras. (artículo 157 núm. 2 C.P.) y (ii) haber sido aprobado en cada Cámara en segundo debate. (artículo 157 núm. 3 C.P.)</p> <p>Aprobado un proyecto de ley por ambas Cámaras, pasará al Gobierno para su sanción. (artículo 165 C.P.).</p> <p>Archivo: El archivo del proyecto de ley se da por diferentes eventos: (i) cuando el ponente proponga archivarlo y la comisión así lo haya decidido, sin que haya habido solicitud de reconsideración¹⁶, (ii) Cuando se haya negado en comisión y la plenaria, previa solicitud de reconsideración de su autor, de un miembro de ella, del Gobierno o del vocero de los proponentes en los casos de iniciativa popular, no lo haya reconsiderado¹⁷, (iii) Cuando la Comisión correspondiente rechaza las enmiendas que se hagan en plenaria¹⁸, (iv) Cuando se vota negativamente un proyecto en una de las Cámaras en sesión plenaria¹⁹, (v) Cuando se objeta un proyecto por inconstitucional y este es declarado inexecutable²⁰, (vi)</p>	<p>razón por la cual se aplica de manera supletiva el reglamento del Congreso de la República, por expreso mandato del inciso final de dicho artículo.</p>

¹⁶ Ibidem, artículo 157. *"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".* (Resaltado nuestro).

¹⁷ Constitución Política, artículo 159. *"El proyecto de ley que hubiere sido negado en primer debate podrá ser considerado por la respectiva cámara a solicitud de su autor, de un miembro de ella, del Gobierno o del vocero de los proponentes en los casos de iniciativa popular".*

¹⁸ Ibidem, artículo 179. *"ENMIENDA TOTAL O PARCIAL. Si el pleno aprobare una enmienda a la totalidad de las que propongan un texto alternativo, se dará traslado del mismo a la Comisión correspondiente para que sea acogido en primer debate. **Si ésta lo rechazare, se archivará el proyecto.***

Si en cambio, fuere una enmienda al articulado, que no implica cambio sustancial, continuará su trámite constitucional". (Resaltado nuestro)

¹⁹ Ibidem, artículo 184. *"RECHAZO. Votado negativamente un proyecto por una de las Cámaras en Sesión Plenaria, **se entenderá rechazado y se archivará**".* (Resaltado nuestro)

²⁰ Ibidem, artículo 199. *"CONTENIDO DE LA OBJECCIÓN PRESIDENCIAL. La objeción a un proyecto de ley puede obedecer a razones de inconstitucionalidad o de inconveniencia. 1o. Si fuere por inconstitucionalidad y las Cámaras insistieren, el proyecto pasará a la Corte Constitucional para que decida sobre su exequibilidad dentro de los seis (6) días siguientes. Este fallo obliga al*

Ley Ordinaria		
Trámite	Procedimiento Ordinario	Procedimiento Especial
	<p>Cuando exista discrepancia entre las dos Cámaras respecto a las objeciones presentadas por el Gobierno²¹, (vii) Cuando agotadas dos legislaturas no se haya aprobado un proyecto de ley²², (viii) Cuando un proyecto de ley deba ser conciliado y no se logre, luego del trámite correspondiente, conciliar los textos²³.</p>	
Sanción / objeción	<p>Sanción: Aprobado un proyecto de ley por ambas Cámaras, pasará al Gobierno para su sanción. (artículos 165 C.P. y 196 de la Ley 5 de 1992). Si el Presidente no cumpliera el deber de sancionar las leyes en los términos y según las condiciones que la Constitución establece, las sancionará y promulgará el Presidente del Congreso. (artículos 168 C.P. y 201 de la Ley 5 de 1992).</p> <p>Se requiere que el proyecto de ley sea sancionado, entre otros requisitos para que sea ley (artículo 157 núm. 4 C.P.).</p> <p>Objeción: Si el proyecto de ley es objetado se devuelve a la Cámara en que tuvo origen. (artículos 165 C.P. y 197 de la Ley 5 de 1992).</p> <p>El Gobierno dispone del término de seis días hábiles para devolver con objeciones cualquier proyecto cuando no conste de más de veinte artículos; de diez días, cuando el proyecto contenga de veintiuno a cincuenta artículos; y hasta de veinte días cuando los artículos sean más de cincuenta. (artículos 166 C.P. y 198 de la Ley 5 de 1992).</p> <p>El proyecto de ley objetado total o parcialmente por el Gobierno volverá a las Cámaras a segundo debate. El Presidente sancionará sin poder presentar objeciones el proyecto que, reconsiderado, fuere aprobado por la mitad más uno de los miembros de una y otra Cámara. Exceptuase el caso en que el proyecto fuere objetado por</p>	<p>Sobre estos aspectos del procedimiento se guarda silencio en el artículo 1 del A.L. 1 de 2016, razón por la cual se aplica de manera supletiva el reglamento del Congreso de la República, por expreso mandato del inciso final de dicho artículo.</p>

Presidente a sancionar la ley y a promulgarla. Pero, si se declara inexecutable, se archivará el proyecto..." (Resaltado nuestro)

²¹ Ibidem, artículo 200. "DISCREPANCIAS ENTRE LAS CÁMARAS. Cuando una Cámara hubiere declarado infundadas las objeciones presentadas por el Gobierno a un proyecto de ley, y la otra las encontrare fundadas, **se archivará el proyecto**". (Resaltado nuestro)

²² Constitución Política, artículo 162 y Ley 5 de 1992, artículo 190.

²³ Constitución Política, artículo 161 modificado por el artículo 9 del Acto Legislativo 1 de 2003.

Ley Ordinaria		
Trámite	Procedimiento Ordinario	Procedimiento Especial
	<p>inconstitucional. En tal evento, si las Cámaras insistieren, el proyecto pasará a la Corte Constitucional para que ella, dentro de los seis días siguientes decida sobre su exequibilidad. El fallo de la Corte obliga al Presidente a sancionar la ley. Si lo declara inexecutable, se archivará el proyecto.</p> <p>Si la Corte considera que el proyecto es parcialmente inexecutable, así lo indicará a la Cámara en que tuvo su origen para que, oído el Ministro del ramo, rehaga e integre las disposiciones afectadas en términos concordantes con el dictamen de la Corte. Una vez cumplido este trámite, remitirá a la Corte el proyecto para fallo definitivo. (artículos 167 C.P. y 199 núm. 1 de la Ley 5 de 1992).</p> <p>Si el proyecto de ley se objeta por inconveniencia y las Cámaras insistieren, aprobándolo por mayoría absoluta, el Presidente sancionará el proyecto sin poder presentar nuevas objeciones. (artículo 199 núm. 2 de la Ley 5 de 1992).</p>	
Publicación ley	Si el proyecto de ley no es objetado se dispone su promulgación como ley. (artículo 165 C.P. y 195 de la Ley 5 de 1992).	Sobre estos aspectos del procedimiento se guarda silencio en el artículo 1 del A.L. 1 de 2016, razón por la cual se aplica de manera supletiva el reglamento del Congreso de la República, por expreso mandato del inciso final de dicho artículo.
Título de las leyes	El título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido, y a su texto precederá esta fórmula: "El Congreso de Colombia, DECRETA". (artículos 169 C.P. y 193 de la Ley 5 de 1992).	El título de las leyes y los actos legislativos deberá corresponder precisamente a su contenido y a su texto procederá esta fórmula: " <i>El Congreso de Colombia, en virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, DECRETA</i> "; (artículo 1 del Acto Legislativo No. 1 de 2016, literal c)).
Control de constitucionalidad	El control automático de constitucionalidad solo procede para cuatro eventos: a. Proyectos de ley estatutaria b. Tratados internacionales y leyes que los aprueban c. Decretos legislativos (estados de excepción) d. Convocatorias a referendos o a una Asamblea Nacional Constituyente antes del pronunciamiento del pueblo y solo por vicios de procedimiento en su formación.	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, salvo para las leyes estatutarias, cuyo control es previo (artículo 1 del Acto Legislativo No. 1 de 2016, literal k)).

2.4. Comparativo en cuanto a leyes orgánicas

Mediante leyes orgánicas²⁴ se establecen:

- a. El reglamento del Congreso y de cada una de las Cámaras.
- b. Las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones.
- c. Las normas sobre los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución del Plan General de Desarrollo.
- d. Las normas relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales²⁵.

Adicional a las materias previstas en el artículo 151 de la Constitución Política, la misma Carta y el Reglamento del Congreso señalan otras materias cuyo desarrollo es regulado por una ley orgánica, a saber:

- e. Ley orgánica de ordenamiento territorial, mediante la cual (i) Se define la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, se fijan las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias²⁶, (ii) se definen los requisitos para la creación de nuevos departamentos²⁷, (iii) se establecen las condiciones para la conversión de región en entidad territorial²⁸, (iv) se adopta el régimen administrativo y fiscal de carácter especial, se garantiza que en sus órganos de administración tengan adecuada participación las respectivas autoridades municipales; y señala la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios²⁹, (v) se regula la conformación de las entidades territoriales indígenas³⁰, (vi) se reglamenta todo lo relacionado con los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo y dispone los mecanismos apropiados para su armonización y para la sujeción a ellos de los presupuestos oficiales. Determina, igualmente, la organización y funciones del Consejo Nacional de Planeación y de los consejos territoriales, así como los procedimientos conforme a los cuales se hará efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo, y las modificaciones correspondientes, conforme a lo establecido en la Constitución³¹.
- f. Las demás leyes definidas en la Ley 5 de 1992, artículo 119, numeral 3.

Estas leyes se tramitan por el procedimiento legislativo ordinario o común con las especialidades establecidas en la Constitución y en la ley orgánica del reglamento del Congreso y de cada una de sus cámaras³².

²⁴ Constitución Política, artículo 151. “El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara”.

²⁵ Reiterada por el artículo 288 de la Constitución Política

²⁶ Constitución Política, artículo 150 numeral 4.

²⁷ Ibidem, artículo 297.

²⁸ Ibidem, artículo 307.

²⁹ Ibidem, artículo 319.

³⁰ Ibidem, artículo 329.

³¹ Ibidem, artículo 342.

³² Ley 5 de 1992, artículo 204. “**TRÁMITE.** Los proyectos de ley orgánica, ley estatutaria, ley de presupuesto, ley sobre derechos humanos y ley sobre tratados internacionales se tramitarán por el

En consecuencia, el procedimiento legislativo ordinario analizado en líneas anteriores permanece incólume para esta clase de leyes, con las siguientes especificidades:

Ley orgánica		
Trámite	Especificidades respecto al procedimiento ordinario	Procedimiento especial A.L. 1 de 2016
Quorum/Mayorías	Requerirán para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara (mayoría de los votos de los integrantes) (artículos 151 C.P y 205 de la Ley 5 de 1992).	Los proyectos de ley serán aprobados con las mayorías previstas en la Constitución y la ley, según su naturaleza (artículo 1 del Acto Legislativo No. 1 de 2016, literal e)).

2.5. Comparativo leyes estatutarias

De acuerdo con el artículo 152 de la Constitución Política, adicionado por el Acto Legislativo 2 de 2004 (artículo 4^o)³³ los siguientes asuntos deben ser regulados por medio de leyes estatutarias:

- a. Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección;*
- b. Administración de justicia;*
- c. Organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y funciones electorales;*
- d. Instituciones y mecanismos de participación ciudadana;*
- e. Estados de excepción.*
- f. La igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley”. (A.L. 2/04, Art. 4).*

El artículo 204 de la Ley 5^a de 1992 dispone que las leyes estatutarias se tramitan por el procedimiento ordinario o común, con las especificidades que señalen la Constitución Política y la misma Ley 5^a.

Así, el artículo 153 de la Constitución señala:

“Artículo 153. La aprobación, modificación o derogación de las leyes estatutarias exigirá la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y deberá efectuarse dentro de una sola legislatura.

Dicho trámite comprenderá la revisión previa, por parte de la Corte Constitucional, de la exequibilidad del proyecto. Cualquier ciudadano podrá intervenir para defenderla o impugnarla.”

Los mencionados requisitos constitucionales se adicionan en la Ley 5^a de 1992, artículo 208, con la prohibición de ser expedidas – las leyes estatutarias - mediante facultades extraordinarias.³⁴

procedimiento legislativo ordinario o común, con las especialidades establecidas en la Constitución y en el presente Reglamento”.

³³ Acto Legislativo 2 de 2004 (diciembre 27) “por el cual se reforman algunos artículos de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones.”

³⁴ Ley 5^a/92, artículo 208: “Condiciones. Los proyectos que se refieran a leyes estatutarias serán tramitados, además, bajo las condiciones siguientes:

1. Deberán expedirse en una sola legislatura.

El cuadro siguiente recoge la comparación entre las particularidades del procedimiento para la expedición de leyes estatutarias y el procedimiento especial del Acto Legislativo 01 de 2016, en el entendido de que los elementos comunes con las leyes ordinarias se recogen en el cuadro comparativo entre el procedimiento ordinario y el especial para la paz.

Ley Estatutaria		
Trámite	Especificidades respecto del Procedimiento Ordinario	Procedimiento Especial A.L. 1 de 2016
Debates	En una sola legislatura (artículo 138, C.P.)	Primer debate, en sesión conjunta de las correspondientes comisiones constitucionales permanentes. Sobre la definición constitucional de legislatura se guarda silencio en el artículo 1 del A.L. 1 de 2016, razón por la cual dicha definición continúa igual
Mayorías	Absoluta de los miembros del Congreso.	Los proyectos de ley serán aprobados con las mayorías previstas en la Constitución y la ley, según su naturaleza (artículo 1 del Acto Legislativo No. 1 de 2016, literal e)).
Revisión de constitucionalidad	Antes de su entrada en vigencia: Una vez surte el trámite en el Congreso de la República y antes de la sanción presidencial. El trámite en la Corte Constitucional admite la intervención ciudadana por mandato constitucional.	Antes de su entrada en vigencia de conformidad con el artículo 153 de la Constitución Política, por expresa remisión del artículo 1, literal k), del AL 1 de 2016.

2.6. Comparativo actos legislativos

El Título XIII de la Carta, “*De la reforma de la Constitución*”, contiene los mecanismos correspondientes³⁵, y en primer lugar se refiere a los actos legislativos³⁶, respecto de los cuales prevé reglas especiales que desarrolla la Ley

2. La Corte Constitucional procederá a la revisión previa de los proyectos aprobados por el Congreso.

3. Estas leyes no podrán expedirse por facultades extraordinarias concedidas al Presidente de la República.”

³⁵ Constitución Política, artículo 374. “La Constitución Política podrá ser reformada por el Congreso, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo.”

³⁶ Ley 5ª/92, artículo 221. “ACTO LEGISLATIVO. Las normas expedidas por el Congreso que tengan por objeto modificar, reformar, adicionar o derogar los textos constitucionales, se

5ª de 1992, relativas a la iniciativa, el número de debates, las mayorías y las publicaciones.

En el cuadro siguiente se recogen las particularidades del Acto Legislativo 01 de 2016, en cuanto al procedimiento para el trámite de actos legislativos frente al procedimiento ordinario:

Acto Legislativo		
Trámite	Especificidades dentro del Procedimiento Ordinario	Procedimiento Especial A.L. 1 de 2016
Iniciativa	<ul style="list-style-type: none"> - Gobierno Nacional - Diez (10) miembros del Congreso - Veinte por ciento (20%) de los concejales o diputados - Cinco por ciento (5%) de los ciudadanos que conformen el censo electoral vigente. 	Exclusiva del Gobierno Nacional, y su contenido tendrá 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 (artículo 1 del Acto Legislativo No. 1 de 2016, literal a)).
Debates	<p>Deben ser aprobados en dos períodos ordinarios y consecutivos³⁷. Los proyectos de actos legislativos deben surtir ocho debates, en dos “vueltas”.</p>	<p>Deben ser aprobados en una sola vuelta de cuatro debates. El tránsito entre una cámara y otra es de 8 días.</p>
Mayorías	<p>En el primero de los períodos ordinarios, la aprobación debe ser por la mayoría de los asistentes.</p> <p>En el segundo de los períodos ordinarios, la aprobación debe ser por “la mayoría de los miembros de cada Cámara”.</p>	Mayoría absoluta
Restricciones	En el segundo de los períodos	Se discute y se aprueba en una sola vuelta con cuatro

denominan Actos Legislativos, y deberán cumplir el trámite señalado en la Constitución y en este Reglamento.”

³⁷ Ley 5ª/92, artículo 224.” PERIODOS ORDINARIOS SUCESIVOS. El trámite de un proyecto de acto legislativo tendrá lugar en dos (2) períodos ordinarios y consecutivos. / Dos períodos ordinarios de sesiones comprenden una legislatura, a saber: el primero, que comienza el 20 de julio y termina el 16 de diciembre; y el segundo, desde el 16 de marzo hasta el 20 de junio.”

Acto Legislativo		
Trámite	Especificidades dentro del Procedimiento Ordinario	Procedimiento Especial A.L. 1 de 2016
	ordinarios: - solo se debate lo presentado y aprobado en el primero; lo negado no puede ser considerado de nuevo; - pueden incluirse cambios y modificaciones que no alteren la esencia de lo aprobado.	debates.

Luego de comparar en los aspectos fundamentales el procedimiento legislativo ordinario de las leyes ordinarias, orgánicas, estatutarias y de los actos legislativos con el procedimiento legislativo especial para la paz contenido en el AL 1 de 2016 (capítulos 2.3, 2.4, 2.5 y 2.6 del concepto), puede concluirse lo siguiente:

- a. La iniciativa para la presentación de los proyectos de ley y de actos legislativos en el procedimiento legislativo especial para la paz está radicada única y exclusivamente en cabeza del Gobierno Nacional y sólo para los temas circunscritos a facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final. Sin embargo, anota la Sala que la iniciativa legislativa reservada no es nueva pues en el procedimiento legislativo ordinario también existe para ciertos temas definidos en la Constitución.
- b. El trámite preferencial que tienen todos los proyectos de ley que se tramitan bajo el procedimiento legislativo especial para la paz tampoco es una figura ajena al procedimiento ordinario toda vez que en este existe un trámite de urgencia cuando sea solicitado por el Presidente de la República caso en el cual las comisiones deliberarán conjuntamente para darle el primer debate; incluso el Presidente tiene la facultad de insistencia lo que inmediatamente genera que se le dé prelación a dicho proyecto en el orden del día.
- c. Lo que si se destaca es que en el procedimiento especial para la paz la deliberación en primer debate siempre se hará en sesión conjunta sin que medie para ello solicitud del gobierno nacional, mientras que en el procedimiento ordinario las sesiones conjuntas proceden en trámites de urgencia a solicitud del Presidente de la República.
- d. En el procedimiento ordinario, el trámite para las leyes ordinarias y orgánicas debe adelantarse máximo en dos legislaturas, el de las leyes estatutarias en una legislatura, y los actos legislativos se deben tramitar en dos períodos ordinarios y consecutivos que bien pueden corresponder a periodos de dos legislaturas diferentes.

Sobre estos aspectos del procedimiento se guarda silencio en el artículo 1 del A.L. 1 de 2016, razón por la cual se aplica la definición constitucional de legislatura (artículo 138 C.P.) y el reglamento del Congreso de la República por expreso mandato del inciso final del artículo 1 del A. L. 1 mencionado.

El procedimiento especial para la paz tiene un límite temporal que debe ser respetado, como se explica en este concepto. En consecuencia, para

efectos del tránsito de proyectos entre una u otra legislatura deberán aplicarse los artículos 162 de la C.P. y 190 de la Ley 5 de 1992. Y respecto de leyes estatutarias se aplican el artículo 153 de la C.P. y el artículo 208 de la Ley 5 de 1992.

- e. Los términos para el trámite de leyes (ordinarias, estatutarias y orgánicas) en el procedimiento ordinario son los siguientes: (i) entre el primero y el segundo debate debe mediar un lapso no inferior a ocho días y (ii) entre la aprobación del proyecto en una de las cámaras y la iniciación del debate en la otra deben transcurrir por lo menos quince días. El A. L. 1 de 2016 guardó silencio al respecto, razón por la cual se aplica de manera supletiva el reglamento del Congreso de la República por expreso mandato del inciso final del artículo 1 ibidem. Sin embargo, llama la atención que el A. L. 1 de 2016, artículo 1, literal f) para actos legislativos fija un término de 8 días para el tránsito del proyecto entre una y otra Cámara, término inferior al que se le aplicaría a una ley ordinaria tramitada bajo el procedimiento especial para la paz.
- f. En materia de mayorías respecto al trámite de **leyes** no existe ninguna modificación entre los mencionados procedimientos. Este aspecto continúa incólume por así disponerlo el A. L. 1 de 2016, en el artículo 1, literal e): *“Los proyectos de ley serán aprobados con las mayorías previstas en la Constitución y la ley, según su naturaleza.”*

En relación con los **actos legislativos**, las modificaciones más destacadas atañen a: (i) el número de vueltas y debates: de dos y ocho, respectivamente, en el procedimiento ordinario, pasan a 1 vuelta y a 4 debates en el procedimiento especial; (ii) las mayorías: deben ser absolutas en los 4 debates del procedimiento especial, mientras que en la primera vuelta del procedimiento ordinario es mayoría simple (mayoría de los asistentes), y en la segunda vuelta es mayoría absoluta (mayoría de los miembros de cada cámara).

- g. Los títulos de las leyes y de los actos legislativos varía dependiendo del procedimiento adoptado, como quedó visto.
- h. El control automático de constitucionalidad surte una modificación importante que garantiza la constitucionalidad de las leyes y de los actos legislativos aprobados en el procedimiento especial para la paz, pues el mismo es obligatorio y se efectúa posteriormente a su entrada en vigencia, excepto para las leyes estatutarias cuyo control automático es igual en ambos procedimientos, es decir es un control automático previo.

2.7. Conclusiones sobre el procedimiento legislativo especial

Lo expuesto evidencia que el procedimiento especial impone una protección y garantía menos intensa del principio democrático que está justificada por la necesidad de conseguir un fin superior y constitucionalmente relevante, como es el derecho a la paz (artículo 22 de la Constitución Política). En esa medida, puede decirse que el procedimiento especial constituye un instrumento constitucional que pretende solucionar la tensión existente entre el “principio democrático” en la función de producción normativa del Congreso y la consecución de la paz, en el marco de la transición desde una situación de conflicto armado hacia un estado de normalidad.

Esta es la razón fundamental por la que la Corte Constitucional, en la sentencia C-699 de 2016, declaró exequibles los artículos 1 y 2 del Acto Legislativo N° 1 de 2016, que habían sido demandados parcialmente, al considerar que las nuevas reglas incorporadas en dichos artículos no implicaban materialmente una sustitución de la Constitución Política de 1991. En contraste, pero apoyada en el mismo equilibrio que debe existir entre la búsqueda de la paz y el funcionamiento democrático del Congreso de la República, la Corte, en la sentencia C-332 de 2017³⁸, declaró inexecutable los literales h) y j) del artículo transitorio incorporado por el artículo 1° del acto legislativo citado, al considerar que las reglas contenidas en dichos literales implicaban materialmente una sustitución parcial de la Constitución Política de 1991, al afectar el núcleo esencial de la función legislativa (y constituyente) del Congreso, a favor del Gobierno Nacional, y romper, con ello, el principio de separación de poderes. A este respecto, dijo la Corte Constitucional:

“Conforme a los anteriores argumentos, se concluye por la Corte que los literales h) y j) del Acto Legislativo 1 de 2016 sustituyen la Constitución, en la medida en que desvirtúan las competencias de deliberación y de eficacia del voto de los congresistas, las cuales conforman el núcleo esencial de la función legislativa. Estas enmiendas a la Constitución también implican un desbalance en el equilibrio e independencia entre los poderes públicos, a favor del ejecutivo y en desmedro de las prerrogativas propias del Congreso en una democracia constitucional”.

Así, es claro para la Sala que el “Procedimiento Legislativo Especial para la Paz” es: (i) excepcional, (ii) transitorio y (iii) parcial, como pasa a explicarse:

- (i) Es excepcional, porque tal como se indicó, establece, en su mayor parte, excepciones, restricciones o limitaciones frente al procedimiento legislativo ordinario regulado en las normas permanentes de la Constitución Política y del Reglamento del Congreso.
- (ii) Es transitorio, porque forma parte de un “derecho transicional” surgido del Acuerdo Final, que se asume como necesario para la rápida y eficaz implementación normativa de dicho convenio. En esa medida, ninguna de las normas del Acto Legislativo N° 1 de 2016 tiene vocación de permanencia.
- (iii) Y es parcial, porque no regula integral y exhaustivamente todo el procedimiento legislativo (presentación de proyectos de ley o de acto legislativo, ponencias, discusión, votación, conciliaciones, aprobación definitiva, trámite de objeciones, etc.), sino que consiste, como ya se afirmó, en un conjunto de reglas especiales que modifican, en algunos aspectos, el procedimiento legislativo ordinario.

Esta última característica se refleja, en primer lugar, en que las reglas contenidas en el artículo transitorio de la Constitución incorporado por el artículo 1° del Acto Legislativo N° 1 de 2016 no se refieren a todas las etapas, requisitos, condiciones y términos que forman parte del procedimiento legislativo, sino solo a algunos de ellos. Por lo tanto, en todo lo no previsto en dicha normatividad, es necesaria la aplicación de los principios y las reglas generales contenidas en las disposiciones ordinarias y permanentes de la Carta Política y en la Ley 5 de 1992, tal como lo declara expresamente el propio acto legislativo, en el inciso final del artículo transitorio que se comenta:

³⁸ Corte Constitucional, sentencia C-332 del 17 de mayo de 2017, expediente D-11653.

“En lo no establecido en este procedimiento especial, se aplicará el reglamento del Congreso de la República”.

Lo anterior ha sido reconocido también por la Corte Constitucional en varias ocasiones al ejercer el control automático y posterior de constitucionalidad sobre los actos legislativos, las leyes y los decretos leyes expedidos en desarrollo del procedimiento y de las facultades reguladas por el Acto Legislativo N° 1 de 2016, en las que ha verificado el procedimiento seguido por el Congreso de la República frente a las normas del Acto Legislativo N° 1 de 2016, de la Constitución Política (entiéndase, sus disposiciones ordinarias y permanentes) y de la Ley 5 de 1992.

Esas tres características del “Procedimiento Legislativo Especial para la Paz” : excepcionalidad, transitoriedad y no exhaustividad, así como la menor intensidad que ofrece en la protección al principio democrático y a los derechos políticos de los congresistas, en relación con el procedimiento ordinario, hacen que las disposiciones de dicho acto reformativo de la Constitución deban interpretarse y aplicarse necesariamente de forma estricta o rigurosa, sin que tengan cabida, por lo tanto, interpretaciones analógicas o aplicaciones extensivas.

Esto es especialmente cierto en relación con los límites materiales y temporales a los que debe sujetarse el Congreso para utilizar el procedimiento legislativo especial.

En efecto, debe recordarse que dicho procedimiento tiene, en primer lugar, un límite material u objetivo, consistente en que los proyectos de ley o de acto legislativo que se tramiten de acuerdo con sus reglas deben buscar exclusivamente *“agilizar y garantizar la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Acuerdo Final) y ofrecer garantías de cumplimiento y fin del conflicto”* (Acto Legislativo N° 1 de 2016, artículo 1º). En esa medida, tal como lo ha dicho la Corte Constitucional al revisar de forma automática la constitucionalidad de las leyes y los actos legislativos expedidos con este procedimiento, así como los decretos leyes dictados por el Gobierno Nacional en ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas por el artículo 2º del mismo acto legislativo, dichas normas deben tener: (i) en primer, lugar, una identidad temática con el “Acuerdo Final”, en el sentido de que deben desarrollar alguno o algunos de los ejes temáticos, puntos o aspectos incluidos en dicho convenio, y (ii) deben tener una relación de causalidad estricta con el fin perseguido mediante el acto legislativo, es decir, facilitar y agilizar la implementación normativa del acuerdo de paz.

En cuanto a los límites temporales del procedimiento especial previsto en el artículo 1 del A.L. 1 de 2016, la Sala realizará su análisis a continuación.

C. Interpretación del término previsto en el artículo 1º del Acto Legislativo N° 1 de 2016 para la utilización del procedimiento legislativo especial

1. Iniciación del término de vigencia

La vigencia del mencionado acto legislativo cobra gran importancia, por cuanto, a partir de ese momento, se puso en marcha el procedimiento especial, tal como lo dispone su artículo 1º. Por su parte, el artículo 5º de dicha reforma constitucional estableció su vigencia en los siguientes términos:

“Artículo 5º. Vigencia. *El presente acto legislativo rige a partir de la refrendación popular del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”.*

La Corte Constitucional en diversos apartes de la sentencia C-699 del 13 de diciembre de 2016 sobre el Acto Legislativo No. 01 de 2016, se refirió al periodo de seis (6) meses prorrogables por otros seis (6) meses, pero no entró a hacer consideraciones sobre el cómputo de la prórroga. Además, señaló que el órgano que debía determinar cuándo se había producido la refrendación popular del Acuerdo Final para la Paz y consiguientemente, cuándo entraba en vigencia el Acto Legislativo No. 01 de 2016, era el Congreso de la República.

2. El Acto Legislativo No. 2 de 2017

El Acto Legislativo No. 02 del 11 de mayo 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”*, dispone lo siguiente:

“Artículo 1. *La Constitución Política tendrá un nuevo artículo transitorio así:*

Artículo transitorio xx. *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. Las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final. En consecuencia, las actuaciones de todos los órganos y autoridades del Estado, los desarrollos normativos del Acuerdo Final y su interpretación y aplicación deberán guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final.*

Artículo 2. *El presente Acto Legislativo deroga el artículo 4 del Acto Legislativo número 01 de 2016 y rige a partir de su promulgación hasta la finalización de los tres periodos presidenciales completos posteriores a la firma del Acuerdo Final”.*

Resulta oportuno anotar que la Corte Constitucional, en sentencia C-630 del 11 de octubre de 2017, declaró la exequibilidad de este acto legislativo.

Ahora bien, conforme se observa, el artículo 1º dispone que los contenidos del Acuerdo Final, que correspondan a normas del derecho internacional humanitario o a derechos fundamentales o conexos con estos, definidos en la Constitución Política, son parámetros obligatorios de interpretación de las normas y leyes de implementación del Acuerdo Final, con sujeción a las normas constitucionales.

Se podría pensar que para la interpretación del cómputo de tiempo de los periodos inicial y de prórroga, del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, pudiera acudir a los contenidos del Acuerdo Final, pero este no contempla disposiciones acerca de dicho procedimiento y su duración, de manera que no resulta viable acudir a ese acuerdo para fijar un criterio interpretativo respecto de tales periodos, debiéndose entonces aplicar los criterios usuales de la hermenéutica jurídica.

3. Planteamiento del problema y metodología para su solución

Como se ha dicho, el procedimiento especial puede aplicarse durante “*un período de seis meses, contados a partir de la entrada en vigencia*” del citado acto legislativo, término que podía ser “*prorrogado por un período adicional de hasta seis meses*”, si así lo solicitaba el Gobierno Nacional. Ahora bien, en la consulta se plantea que sobre la contabilización de estos períodos pueden existir varias tesis, de las cuales se exponen dos:

- 1) Que el término respectivo, tanto en su período inicial como en su eventual prórroga, debe contarse en forma simple y continua, es decir, si ningún tipo de suspensión ni interrupción, con lo cual el plazo máximo dentro del cual puede el Congreso de la República hacer uso del procedimiento legislativo especial venció el 30 de mayo de 2017, en su etapa inicial, y vencería el 30 de noviembre del mismo año, en su prórroga.
- 2) Que en la contabilización de los plazos mencionados no deben computarse los lapsos durante los cuales el Congreso, por mandato constitucional, estuvo en receso en el ejercicio de sus funciones. Para tal efecto, habría que tener en cuenta las normas de la Constitución Política y del Reglamento del Congreso (Ley 5 de 1992) que regulan las legislaturas, los períodos de sesiones ordinarias y las sesiones extraordinarias.

Conforme a esta interpretación, el lapso comprendido entre el 20 de junio y el 20 de julio de 2017 no se tendría en cuenta para calcular el período máximo de seis meses previsto en el artículo transitorio antes citado, con lo cual el punto final de dicho período se desplazaría aproximadamente en un mes.

En esa medida, es necesario interpretar lo dispuesto en el artículo transitorio incorporado por el artículo 1º del Acto Legislativo N° 1 de 2016, especialmente en cuanto a la forma de computar los períodos durante los cuales el Congreso puede aplicar el procedimiento legislativo especial, a partir de las pautas, métodos y reglas de interpretación aceptados por la jurisprudencia y la doctrina, particularmente en lo relativo a plazos previstos en la Constitución.

En la sentencia C-174 de 2017³⁹, la Corte Constitucional se refirió a la forma de interpretar los plazos o términos dispuestos en la Carta Política, especialmente en las normas de carácter transitorio y, más puntualmente, en el Acto Legislativo N° 1 de 2016, aludiendo, en esa ocasión, al plazo de las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República por el mismo acto legislativo (artículo 2º) para expedir decretos con fuerza de ley. En dicha providencia, la Corte explicó:

“29. El derecho colombiano consagra ciertas normas de rango legal para el cómputo de plazos en días, meses y años. El Código de Régimen Político y Municipal en su artículo 70 establece que en los plazos de días señalados en “leyes y actos oficiales” se entienden suprimidos los feriados y de vacaciones, “a menos de expresarse lo contrario”. Ordinariamente, entonces, los días a que se refieran las leyes y actos oficiales se consideran hábiles salvo previsión expresa en contrario. Esa misma disposición estatuye que los plazos en “leyes y actos oficiales”, contemplados en “meses y años se computan según el calendario”. El Código General del Proceso consagra una regulación semejante para los procesos y actos judiciales.⁴⁰ Estas normas en ciertos casos son útiles para contabilizar términos

³⁹ Corte Constitucional, sentencia C-174 del 22 de marzo de 2017, expediente RDL-002.

⁴⁰ “[38] El artículo 118 del Código General del Proceso prevé, en sus últimos incisos: “Cuando el término sea de meses o de años, su vencimiento tendrá lugar el mismo día que empezó a correr del correspondiente mes o año. Si este no tiene ese día, el término vencerá el último día del respectivo mes o año. Si su vencimiento ocurre en día inhábil se extenderá hasta el primer día

contemplados en la Constitución. Por ejemplo, el ordenamiento constitucional prevé que el Gobierno Nacional cuenta con la potestad de presentar objeciones contra cualquier proyecto, en términos señalados en “días”, sin precisar que sean calendario (CP art 166). La Corte Constitucional ha sostenido que estos días son hábiles, lo cual coincidiría con las reglas ordinarias sobre el cómputo de plazos (C-452 de 2006).⁴¹ (...)

30. Sin embargo, la Constitución tiene un ámbito irreductible de sentido autónomo que no depende necesaria o totalmente de la ley, sino de su propio texto, de sus propósitos, de su historia y de las relaciones entre sus principios. La Carta Política es norma de normas (art 4), y el legislador debe entonces configurar el orden legal conforme a las previsiones constitucionales, y no a la inversa. La ley no tiene por tanto un dominio absoluto sobre el sentido de las disposiciones constitucionales. En consecuencia, las estipulaciones legales atinentes al modo de contabilizar plazos pueden suministrar elementos útiles para interpretar las normas constitucionales que fijan términos en días, meses o años, pero no condicionan definitivamente su entendimiento. Interpretar una Constitución puede suponer, en una primera etapa del análisis, atribuirles sentido a los términos constitucionales conforme a las estipulaciones legales. Pero los resultados de esa operación deben someterse a una evaluación a la luz del orden constitucional en su integridad, para adecuar la interpretación de suerte que resulte coherente con la Constitución como unidad.⁴² Es posible entonces que, por ejemplo, un plazo constitucional fijado en días se compute según el calendario, aunque no se diga expresamente en el texto de la Carta, y pese a que el Código de Régimen Político y Municipal estatuya que si no se dice expresamente lo contrario los días se consideran hábiles. También es factible que la Constitución prevea plazos en meses o en años, y se computen de un modo diferente a como lo dicen los Códigos que regulan la materia. Todo depende del sentido que imponga la interpretación integral de la Carta.

31. La Constitución prevé, por ejemplo, que en el procedimiento de formación de las leyes en el Congreso debe mediar un lapso no inferior a “ocho días” entre el primero y el segundo debate, y uno de por lo menos “quince días” entre la aprobación de un proyecto en una cámara y su estudio en la otra (art 166). La jurisprudencia ha sostenido que en estos casos los días son calendario, aun cuando la Constitución no lo diga modo expreso, y por tanto que en este caso no es aplicable el Código de Régimen Político y Municipal. A esta conclusión ha arribado esencialmente a partir de una verificación de la finalidad de las normas constitucionales pertinentes. (...)

32. Cabe mencionar, además del anterior ejemplo, que la Constitución contempla un término de caducidad para las acciones públicas de inconstitucionalidad por vicios de forma (CP art 242 num 3). Dice expresamente que estas acciones en tales casos caducan “en un año”, contado desde la publicación del respectivo acto. Pues bien, la Corte ha considerado que este año no debe computarse conforme a las reglas

hábil siguiente. || En los términos de días no se tomarán en cuenta los de vacancia judicial ni aquellos en que por cualquier circunstancia permanezca cerrado el juzgado”.

⁴¹ “[39] Sentencia C-452 de 2006. En ese caso, un proyecto de ley con 5 artículos había sido recibido por la Secretaría Jurídica de la Presidencia el 3 de junio de 2005 y devuelto con objeciones al Presidente del Senado de la República el 14 de junio del mismo año. El Gobierno tenía seis días para objetar, y la Corte consideró que se habían objetado dentro del término, pese a que habían transcurrido más de 6 días calendario, pues el plazo se computaba en días hábiles. Dice la Corte expresamente: “De conformidad con lo dispuesto en el artículo 166 de la Constitución, el Gobierno Nacional dispone del término de seis (6) días para devolver con objeciones cualquier proyecto cuando no conste de más de veinte (20) artículos. Dicho término debe computarse en días hábiles, con base en la regla general contenida en el Art. 62 de la Ley 4ª de 1913, que subrogó el Art. 70 del Código Civil, según la cual “en los plazos de días que se señalen en las leyes y actos oficiales, se entienden suprimidos los feriados y de vacantes, a menos de expresarse lo contrario (...)”, y de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación.”

⁴² “[40] Dworkin, Ronald. Una cuestión de principios. Trad. Victoria de los Ángeles Bachiroli. Buenos Aires. Siglo Veintiuno Editores. 2012, pp. 191 y ss.”.

legales para contabilizar plazos fijados en años. En la sentencia C-801 de 2008, la Corte Constitucional debía decidir una demanda de inconstitucionalidad por vicios de forma, instaurada el 11 de enero de 2008 contra una ley promulgada el 27 de diciembre de 2006. Como se observa, había transcurrido más de un año entre la promulgación del acto y la presentación de la acción. No obstante, se alegaba que conforme al Código de Régimen Político y Municipal, el año había vencido durante la vacancia judicial, y por tanto el plazo debía extenderse hasta el día hábil siguiente; es decir, el 11 de enero de 2008, razón por la cual la acción sería oportuna, pues esa es la forma de contabilizar plazos establecidos en leyes y actos oficiales.⁴³ La Corporación declaró, sin embargo, la existencia de caducidad en ese caso, por cuanto el término en esta materia no podía computarse conforme a la ley, sino de acuerdo con las especificidades constitucionales pertinentes. (...)

33. En contraste, en la sentencia C-882 de 2011... al interpretar los términos de caducidad para presentar acciones públicas contra actos reformatorios de la Constitución, previstos no en el artículo 242 numeral 3 sino en el artículo 379 Superior, sostuvo que si el año para presentar las demandas vencía en un día de vacancia, el plazo se extendía al día hábil siguiente. Con lo cual, la Corte hizo coincidir el cómputo de este término de caducidad con la regulación legal en la materia. Esta solución es diferente a la suministrada en la sentencia C-801 de 2008, pero constituye no una contradicción jurisprudencial, sino la respuesta a un problema jurídico diferente. Si bien el plazo de caducidad para las acciones contemplado en el artículo 242 numeral 3 Superior es semejante al estatuido en el artículo 379 de la Carta, pues ambos son de un “año” contado desde la promulgación del respectivo acto demandado, en realidad su contexto institucional presenta diferencias relevantes. Mientras la cláusula de caducidad del artículo 242 numeral 3 de la Carta aplica en general para cualquier clase de acto demandado, pero solo por vicios de forma, el artículo 379 Superior en contraste constituye una cláusula de caducidad especial, pues aplica solo a las acciones contra actos reformatorios de la Constitución, aunque con independencia del vicio endilgado... Esto justifica una diferencia interpretativa. En las acciones contra leyes y decretos con fuerza de ley, los términos de caducidad por vicios de forma deben computarse de modo estricto, pues los ciudadanos aún después del año preservan la posibilidad de demandar dichos actos por vicios de contenido material y de procedimiento no formales. Menos estricto debe ser, en cambio, el conteo del plazo de caducidad si se demandan actos reformatorios de la Carta, ya que el advenimiento del término en el cual caducan implica que no pueden ser demandados en el futuro por ningún otro motivo, y en acatamiento del Estado de derecho y en virtud del principio pro actione debe maximizarse la oportunidad de control constitucional.

34. Teniendo en cuenta lo anterior, se observa que el cómputo de los términos o plazos previstos en el Acto Legislativo 1 de 2016, o en las normas constitucionales relevantes para el control constitucional ante la Corte, pueden en principio interpretarse de conformidad con las estipulaciones legales en la materia, pero sin desconocer el ámbito irreductible de sentido autónomo que tiene la Constitución, de acuerdo con su texto, sus finalidades, su historia y la unidad de sus principios. (Subraya la Sala).

Siguiendo las pautas trazadas por la Corte Constitucional en la sentencia citada, la Sala adoptará la siguiente metodología: (i) en primer lugar, interpretará los términos previstos en el artículo 1º del Acto Legislativo N° 1 de 2016, de acuerdo con su tenor literal y con las reglas legales para la hermenéutica de los plazos; (ii) en segundo lugar, verificará si la solución que resulta de dicha interpretación es

⁴³ “[42] El artículo 62 del Código de Régimen Político y Municipal dice: “En los plazos de días que se señalen en las leyes y actos oficiales, se entienden suprimidos los feriados y de vacantes, a menos de expresarse lo contrario. Los de meses y años se computan según el calendario; pero si el último día fuere feriado o de vacante, se extenderá el plazo hasta el primer día hábil” (énfasis añadido)”.

adecuada frente al contexto del Acto Legislativo N° 1 de 2016, así como frente a los principios y valores en los cuales se apoya dicho acto reformativo y la Constitución Política, en general, y (iii) de no ser adecuado tal entendimiento, señalará, entonces, cuál es la solución hermenéutica que resultaría adecuada, desde el punto de vista constitucional.

3.1 Interpretación literal. Reglas legales para la interpretación de los plazos

Tal como se ha señalado, el artículo transitorio de la Constitución Política introducido por el artículo 1º del Acto Legislativo 1 de 2016 dispone que el procedimiento legislativo especial regirá “*por un período de seis meses, contados a partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo*” y será prorrogable, a solicitud del Gobierno, “*por un período adicional de hasta seis meses*”.

Dado que la palabra mes o meses no genera, en este contexto, duda alguna, desde el punto de vista semántico, es pertinente referirse solamente a cuatro expresiones que podrían tener significados diversos y, por lo tanto, equívocos: “*período*”, “*a partir de*”, “*hasta*” y “*adicional*”.

En relación con la primera palabra, el Diccionario de la Lengua Española señala que “*período*” o “*periodo*”, en sus dos primeras acepciones, significa: “1. *Tiempo que algo tarda en volver al estado o posición que tenía al principio.* // 2. *Espacio de tiempo que incluye toda la duración de algo*” (resaltamos).

Con respecto a la expresión “*a partir de*”, la misma obra enseña que dicha locución significa “[t]omar un hecho, una fecha o cualquier otro antecedente como base para un razonamiento o cómputo” (subrayas añadidas).

Sobre la preposición “*hasta*”, la misma obra señala: “1. *Denota término o límite*” (se destaca).

Y en relación con el adjetivo “*adicional*”, el citado diccionario menciona que significa: “*que se suma o añade a algo*”.

Así, pues, desde una primera aproximación literal o exegética, no hay duda de que el periodo inicial para la aplicación del “Procedimiento Legislativo Especial para la Paz” es un tiempo continuo de seis (6) meses, que inició el día de entrada en vigencia del Acto Legislativo N° 1 de 2016 y terminó seis (6) meses después, y el período *máximo* por el que dicho plazo inicial podía ser prorrogado se extiende desde el día siguiente al del vencimiento del período inicial y culmina seis (6) meses después.

Ahora bien, en relación con el cómputo de los plazos, los artículos 59, 61 y 62 de la Ley 4º de 1913 (Código de Régimen Político y Municipal), disponen, en lo pertinente:

“Artículo 59. Todos los plazos de días, meses o años, de que se haga mención legal, se entenderá que terminan a la medianoche del último día del plazo. Por año y por mes se entienden los del calendario común, y por día el espacio de veinticuatro horas, pero en la ejecución de las penas se estará a lo que disponga la ley penal.
(...)”

“Artículo 61. Cuando se dice que una cosa debe observarse desde tal día, se entiende que ha de observarse desde el momento siguiente a la medianoche del día

anterior; y cuando se dice que debe observarse hasta tal día, se entiende que ha de observarse hasta la medianoche de dicho día”.

“Artículo 62. En los plazos de días que se señalen en las leyes y actos oficiales, se entienden suprimidos los feriados y de vacantes, a menos de expresarse lo contrario. Los de meses y años se computan según el calendario; pero si el último día fuere feriado o de vacante, se extenderá el plazo hasta el primer día hábil”. (Subrayas ajenas al texto).

Asimismo, el artículo 67 del Código Civil prescribe, en sus tres primeros incisos:

“Artículo 67. Todos los plazos de días, meses o años de que se haga mención en las leyes o en los decretos del Presidente de la Unión, de los Tribunales o Juzgados, se entenderá que han de ser completos y correrán, además, hasta la media noche del último día de plazo.

El primero y último día de un plazo de meses o años deberán tener un mismo número en los respectivos meses. El plazo de un mes podrá ser, por consiguiente, de 28, 29, 30 o 31 días, y el plazo de un año de 365 o 366 días, según los casos.

Si el mes en que ha de principiar un plazo de meses o años constare de más días que el mes en que ha de terminar el plazo, y si el plazo corriere desde alguno de los días en que el primero de dichos meses excede al segundo, el último día del plazo será el último día de este segundo mes.
(...)”. (Resaltamos).

Ahora bien, es importante recordar que el artículo 5º del Acto Legislativo N° 1 de 2016 preceptúa que “el presente acto legislativo rige a partir de la refrendación popular del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”.

La Corte Constitucional, en la sentencia C-699 de 2016⁴⁴, se refirió *in extenso* a lo que debía entenderse por “refrendación popular”, para efectos de la norma citada. Para el propósito del presente concepto, basta señalar que la Corte manifestó que la “refrendación popular”, en este contexto, no podía entenderse como un acto único o instantáneo, sino como un proceso, y que era el Congreso de la República, en su condición de constituyente derivado y destinatario del procedimiento legislativo especial, quien podía interpretar en qué momento culminaba ese proceso de refrendación. Así lo expresó la Corte:

“22. (...) definir, en este fallo, si el Acto Legislativo entró en vigencia, es además improcedente. La entrada en vigencia de una norma no se define ni se constituye a través de una decisión judicial, pues depende de las condiciones propias de cada reforma o acto normativo. Debe ser el Congreso de la República, o una autoridad revestida de legitimidad democrática, quien defina dentro del más amplio margen de apreciación si se han cumplido los principios de la refrendación popular señalados en esta providencia, y si el Acto Legislativo ha entrado en vigencia. (...) Debe decirse, en particular, que el Acto Legislativo 1 de 2016 faculta al Congreso para implementar el acuerdo final por un procedimiento especial. Por tanto, el Congreso tiene también competencia para interpretar cuándo esas facultades entran en vigencia, pues el órgano encargado de aplicar la Constitución tiene, como presupuesto analítico necesario, la competencia para interpretarla.^{45”.} (Resaltamos).

⁴⁴ Corte Constitucional, sentencia C-699 del 13 de diciembre de 2016, expediente D-11601.

⁴⁵ “[80] Kelsen, Hans. *Teoría pura del derecho*. Segunda edición para el alemán. 11ª edición en español. Trad. Roberto J. Vernengo. México. Porrúa. 2000, p. 349”.

Posteriormente, el Congreso de la República expidió la Ley 1820 de 2016⁴⁶, en cuyo artículo 1º dispuso:

“Artículo 1º. En consideración de que la Corte Constitucional señaló que la refrendación popular es un proceso integrado por varios actos, la presente ley declara que la refrendación popular del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, fue un proceso abierto y democrático constituido por diversos mecanismos de participación, en los que se incluyeron escenarios de deliberación ciudadana, manifestaciones de órganos revestidos de legitimidad democrática y la participación directa de los colombianos a través del plebiscito realizado el 2 de octubre de 2016, cuyos resultados fueron respetados, interpretados y desarrollados de buena fe con la introducción de modificaciones, cambios, precisiones y ajustes posteriores en la búsqueda de mayores consensos reflejados en el Acuerdo Final suscrito el 24 de noviembre del presente año.

Este proceso de refrendación popular culminó, luego de un amplio debate de control político en el que participaron representantes de las más diversas posiciones ideológicas de la sociedad civil y con la expresión libre y deliberativa del Congreso de la República, como órgano de representación popular por excelencia, mediante la aprobación mayoritaria de las Proposiciones números 83 y 39 del 29 y 30 de noviembre del presente año en las plenarios del Senado de la República y la Cámara de Representantes, respectivamente.

Por lo tanto, los desarrollos normativos que requiera el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera que correspondan al Congreso de la República se adelantarán a través de los procedimientos establecidos en el Acto Legislativo número 01 de 2016, el cual entró en vigencia con la culminación del proceso refrendatorio. Este proceso legislativo contará con los espacios de participación ciudadana previstos en el Capítulo IX la Ley 5ª de 1992.

(...)”. (Se destaca).

Luego, la Corte Constitucional, en la sentencia C-160 de 2017⁴⁷, verificó y constató que el proceso de refrendación popular, en las condiciones señaladas por esa corporación en la sentencia C-699 de 2016, había culminado el 30 de noviembre de 2016, tal como lo declaró el Congreso en la norma antes citada. A este respecto, manifestó la Corte:

“(iv) El proceso de Refrendación Popular concluyó en virtud de una expresión libre y deliberativa de una autoridad revestida de legitimidad democrática, puesto que fue debatido y verificado por ambas Cámaras del Congreso, según se reseñó en apartado anterior, tanto por medio de las aprobaciones de las proposiciones del 29 y 30 de noviembre de 2016, como a través de la exposición de motivos que dio lugar a la Ley 1820 de 2016 y en el artículo 1º de esta normativa”. (Subrayas ajenas al texto).

Por lo tanto, para la Sala no existe duda de que el Acto Legislativo N° 1 de 2016 entró en vigencia el 30 de noviembre de 2016, conforme a lo dispuesto en el artículo 5º del mismo, fecha en la que concluyó el proceso de refrendación popular del acuerdo final de paz, como lo declaró formalmente el Congreso de la República y lo reconoció la Corte Constitucional. Este debe ser, entonces, el día inicial o punto de partida del período primigenio de seis (6) meses establecido en el artículo 1º del mismo acto legislativo.

⁴⁶ “Por medio de la cual se dictan disposiciones sobre amnistía, indulto y tratamientos penales especiales y otras”.

⁴⁷ Corte Constitucional, sentencia C-160 del 9 de marzo de 2017, expediente RDL-001.

A la luz de las reglas legales de interpretación de los plazos que se transcribieron parcialmente, es igualmente evidente que el período inicial del procedimiento legislativo especial venció el día 30 de mayo de 2016, es decir, seis (6) meses después de la fecha de entrada en vigencia del Acto Legislativo N° 1 de 2016. Recuérdese que los plazos de meses se cuentan según el calendario y terminan el mismo día (número) del respectivo mes.

Así lo reconoció, además, el Gobierno Nacional en comunicación del 26 de mayo de 2017, dirigida a los Presidentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, mediante el cual manifestó su voluntad de prorrogar el período de vigencia inicial del “Procedimiento Legislativo Especial para la Paz”, en ejercicio de la facultad que le otorgó el artículo transitorio adicionado por el artículo 1° del Acto Legislativo 1 de 2016, cuando manifestó:

“Como es de su conocimiento, dicho período inicial de seis meses inició su vigencia el día treinta (30) de noviembre de 2016 –de conformidad con lo constatado por la Corte Constitucional en la sentencia C-160 de 2017-, y por lo tanto expirará el día treinta (30) de mayo del año en curso”. (Resaltamos).

Ahora bien, no es igual de claro el momento en que debe entenderse terminado el plazo máximo dispuesto para la prórroga o el período adicional del procedimiento legislativo, ya que sobre este punto pueden presentarse dos interpretaciones distintas que resultarían, en principio, igualmente plausibles:

- (i) La primera consiste en que el plazo de la prórroga termina el 30 de noviembre de 2017, conclusión que se fundamentaría en que, como la prórroga consiste, en este caso, en extender el plazo inicial en seis (6) meses más, partiendo del 30 de mayo de 2016, este término adicional terminaría el 30 de noviembre del mismo año, de acuerdo con las reglas legales que se han citado para la contabilización de los plazos.

Adicionalmente, esta postura se apoyaría en que dos (2) períodos consecutivos de seis (6) meses, cada uno, es igual a un plazo de doce (12) meses, y dicho término, contabilizado de acuerdo con las reglas legales que se han mencionado, terminaría ciertamente el 30 de noviembre.

- (ii) La segunda interpretación, sin embargo, parte de que la prórroga, en este caso, da lugar a un “período adicional de hasta seis meses”, como lo dice literalmente el acto legislativo. Por lo tanto, como el primer período o el período inicial terminó, según lo que se explicó, el 30 de mayo de 2017, a las doce (12) de la noche, no podría entenderse que el segundo período principie el mismo 30 de mayo, pues ese día ya quedó incorporado en el plazo inicial. En esa medida, el “período adicional” o de la prórroga empezaría a correr el 1° de junio de 2017 y, según las reglas legales de hermenéutica que se han explicado, terminaría el 1° de diciembre del año en curso.

De lo contrario, el Congreso de la República y el Gobierno Nacional no tendrían seis (6) meses adicionales para hacer uso del “Procedimiento Legislativo Especial para la Paz”, sino seis (6) meses menos un día.

Dado que la interpretación exegética del Acto Legislativo y las normas legales para la contabilización de los plazos no parecen suficientes para resolver este dilema y establecer cuál de las dos posiciones descritas es la más adecuada, la Sala resolverá esta cuestión más adelante, luego de utilizar otros criterios de interpretación, dirigidos más específicamente al análisis de las normas

constitucionales permanentes y de transición, siguiendo para el efecto la metodología sugerida por la jurisprudencia constitucional.

3.2 Validación de las interpretaciones anteriores frente a los valores, principios y normas constitucionales relevantes

Tal como se ha mencionado, cuando se trata de interpretar plazos o términos previstos directamente en la Constitución, ya sea en normas permanentes o en disposiciones transitorias, no basta con hacer una interpretación literal o exegética de los respectivos preceptos, ni tampoco con aplicar las reglas legales para el cómputo de los plazos, sino que es necesario confrontar las disposiciones constitucionales cuyo sentido se quiere esclarecer con el contexto histórico y normativo dentro del cual fueron expedidas, con la finalidad perseguida por las mismas, con los valores, principios y normas de la Carta Política que sean pertinentes y con la jurisprudencia constitucional, entre otros elementos, a fin de confirmar o descartar que la interpretación inicialmente obtenida resulte armónica y coherente con la Constitución Política, en su conjunto.

En esa medida, lo primero que es pertinente recordar es que el procedimiento legislativo es el conjunto de etapas, actos, decisiones y requisitos sustanciales y formales que el Congreso de la República debe cumplir para discutir y aprobar las leyes y las reformas a la Constitución (actos legislativos), cuya competencia le está asignada como representante legítimo y soberano del pueblo colombiano y titular de una “cláusula general de competencias” en materia normativa. Dicho procedimiento está previsto directamente en la Carta Política, en cuanto a sus elementos, requisitos y etapas fundamentales, y se encuentra desarrollado en la ley orgánica que regula las funciones del Congreso de la República (artículo 151 de la Constitución), es decir, en el denominado “Reglamento del Congreso”, contenido actualmente, en la Ley 5 de 1992 y sus modificaciones.

En segundo lugar, es necesario señalar que existe una íntima relación entre el “principio democrático” y el procedimiento legislativo, como se explicó en el punto B de este concepto, al cual se remite la Sala. Allí se dijo que el procedimiento especial representa, en general, una protección menos fuerte y eficaz para el principio democrático, que el procedimiento ordinario, sin que ello signifique una vulneración, desconocimiento o desprotección a dicho principio, lo cual sería violatorio de la Carta Política. También se recuerda que el procedimiento especial es (i) excepcional, (ii) transitorio y (iii) parcial.

Así las cosas, en cuanto al límite temporal, la utilización del procedimiento legislativo especial tiene claramente un punto de inicio, que es la entrada en vigencia del Acto Legislativo N° 1 de 2016, acaecida, según se explicó, el 30 de noviembre de 2016, y un punto final, que inicialmente era el día en que se cumplieran los primeros seis (6) meses desde la fecha inicial y, posteriormente, en virtud de la prórroga expresada por el Gobierno Nacional, será la fecha en la que se cumplan los siguientes seis (6) meses.

Una regla de hermenéutica bien conocida y aceptada mayoritariamente por la jurisprudencia y la doctrina, es que las normas de carácter exceptivo, restrictivo o limitativo deben ser interpretadas y aplicadas en forma estricta, proscribiendo interpretaciones analógicas o aplicaciones extensivas. Esto es más cierto aun en tratándose de aquellos preceptos que, además de ser excepcionales y transitorios, limitan, suspenden, restringen o aplazan, en cualquier forma, derechos políticos, derechos fundamentales u otros derechos individuales y colectivos reconocidos en la Carta Política o en la ley.

En esa medida, el límite temporal que se ha descrito debe ser interpretado de forma rígida o estricta, criterio que fue acogido por la Corte Constitucional en la citada sentencia C-699 de 2016, en la cual afirmó:

“43. 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, subsisten sin embargo los demás procedimientos de reforma constitucional (CP arts 374 y ss). El procedimiento especial de enmienda solo puede usarse por tanto bajo condiciones estrictas. (...)”. (Se subraya).

Por la razón anterior, la Sala considera que el período para que el Congreso de la República pueda hacer uso del procedimiento legislativo especial, tanto en su etapa adicional como en su prórroga, no puede entenderse de otra forma que como lo indica su tenor literal y como resulta de la aplicación de las reglas legales para la interpretación de los plazos, ya que otro tipo de hermenéutica, especialmente si tuviera como resultado extender dicho plazo, implicaría ampliar, por un tiempo superior al señalado expresamente por el constituyente derivado, la excepción a la aplicación de las normas constitucionales y orgánicas de carácter permanente que regulan el procedimiento legislativo, en procura de la máxima realización del principio democrático y de la autonomía del Congreso.

3.3. Posibilidad de entender suspendido el término del procedimiento legislativo especial durante los períodos de receso del Congreso de la República. Comunicación del 26 de mayo de 2017, enviada por el Gobierno Nacional al Congreso de la República

Tal como se señaló atrás, el 26 de mayo de 2017, el señor Presidente de la República, en conjunto con el Ministro del Interior, enviaron una comunicación al Congreso de la República, en la cual manifestaron su decisión de que se prorrogara el “Procedimiento Legislativo Especial para la Paz”, de acuerdo con lo dispuesto en el Acto Legislativo 1 de 2016. En dicha carta se afirmó, adicionalmente:

“El término de seis meses adicional se computará dentro de los períodos de sesiones del Congreso de la República, sin incluir el período de receso; sin embargo, el Presidente de la República conserva la facultad de convocar a sesiones extraordinarias del Congreso de conformidad con el artículo 138 de la Constitución, evento en el cual se reactivaría el cómputo del término”. (Se resalta).

Para la Sala, es indudable que tal oficio tuvo el efecto de prorrogar el período para la aplicación del procedimiento legislativo especial, pues así lo consagra expresamente el artículo transitorio de la Constitución Política incorporado por el artículo 1º del Acto Legislativo N° 1 de 2016, y la comunicación fue recibida por el Congreso de la República el 26 de mayo de 2017, es decir, antes de que se venciera el plazo inicial.

Lo que no está claro, y merece algunas reflexiones, es el efecto jurídico que tenga la manifestación del Gobierno en el sentido de que el término adicional para la utilización del procedimiento especial solo correría durante los períodos de sesiones (ordinarias y extraordinarias) del Congreso, excluyendo, por lo tanto, “el período de receso”.

A este respecto, vale la pena reiterar lo que dispone, en la parte pertinente, el artículo transitorio introducido a la Carta por el artículo 1º del Acto Legislativo N° 1 de 2016: “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”.

Como se aprecia, la facultad que la norma transitoria confirió al Gobierno fue exclusivamente para prorrogar la vigencia del “Procedimiento Legislativo Especial para la Paz”, por un período adicional de “*hasta seis meses*”, sin que el Gobierno Nacional pudiera, utilizando dicha atribución, ampliar o disminuir ese plazo máximo ni, en general, modificar o interpretar con efectos vinculantes norma alguna del acto legislativo. Desde luego que el Gobierno sí estaba autorizado para prorrogar dicho procedimiento por un tiempo menor.

Debe recordarse que las normas adicionadas a la Constitución Política por el Acto Legislativo N° 1 de 2016, si bien son normas transitorias y, por lo tanto, sin vocación de permanencia, son, en todo caso, disposiciones constitucionales que tienen, en consecuencia, el mismo rango jerárquico de las otras normas de la Carta, mientras rijan, por lo cual solo pueden ser modificadas por los órganos competentes, mediante los mecanismos y bajo el procedimiento regulados en la misma Constitución y en la Ley Orgánica del Congreso para cualquier enmienda constitucional, incluyendo, mientras estén vigentes, las reglas del procedimiento legislativo especial.

Los órganos facultados, los instrumentos y los procedimientos están previstos fundamentalmente en el Título XIII de la Constitución Política, que se denomina “*De la reforma de la Constitución*”. Allí se incluye, en cuanto a los órganos competentes, al Congreso de la República, a una asamblea constituyente o al pueblo directamente, mediante referendo.

La competencia para reformar la Carta Política no se alteró con el Acto Legislativo N° 1 de 2016, por cuanto este se refiere al *procedimiento* que debe seguir el Congreso de la República, pero no afectó en nada su competencia para este propósito, ni tampoco atañe a las reformas constitucionales que se tramiten por una asamblea nacional constituyente o directamente por el pueblo, mediante un referendo.

Como se observa, ninguna norma permanente o transitoria de la Constitución faculta al Presidente de la República para modificar la Carta. Por el contrario, el Acto Legislativo N° 1 de 2016 ratificó la incompetencia del Presidente para estos efectos, cuando le impuso la siguiente restricción en el artículo transitorio añadido por el artículo 2º de la citada reforma constitucional, referente a las facultades extraordinarias que le otorgó para expedir decretos con fuerza de ley durante un período de 180 días (“*Facultades presidenciales para la paz*”):

“Las anteriores facultades no podrán ser utilizadas para expedir actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes códigos, leyes que necesitan mayorías calificada o absoluta para su aprobación, ni para decretar impuestos”.
(Destacamos).

Todo lo anterior permite concluir inequívocamente que el Gobierno Nacional no podía modificar, en ningún sentido, lo dispuesto en la norma constitucional transitoria introducida por el artículo 1º del Acto Legislativo N° 1 de 2016. En consecuencia, lo manifestado en la carta del 26 de mayo de 2017 no podría ser

entendido, bajo ningún aspecto, como una modificación del plazo máximo de prórroga del procedimiento legislativo especial previsto en dicha norma.

Sin embargo, podría tratarse de una interpretación efectuada por el Gobierno Nacional, caso en el cual habría que determinar si tal entendimiento de la norma tiene algún efecto obligatorio o vinculante para el Congreso de la República.

A este respecto, vale la pena recordar que la Constitución Política ha confiado a la Corte Constitucional *“la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo”*, para lo cual debe cumplir, entre otras funciones, la de *“[d]ecidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformativos de la Constitución, cualquiera que sea su origen, sólo por vicios de procedimiento en su formación”* (artículo 241).

En relación con los actos legislativos que se expidan mediante el procedimiento legislativo especial previsto en el Acto Legislativo N° 1 de 2016, el artículo transitorio, literal k), de la Constitución Política, incorporado por el artículo 1° de la citada enmienda constitucional, preceptúa que *“[l]os 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”*, y añade que *“[e]l control de constitucionalidad de los actos legislativos se hará solo por vicios de procedimiento en su formación”*.

De lo anterior se deduce que, tratándose de las disposiciones del Acto Legislativo N° 1 de 2016, la primera autoridad competente para interpretarlos es la Corte Constitucional, de acuerdo con las normas permanentes y transitorias de la Carta Política. Dicha facultad interpretativa puede darse, ya sea al resolver las demandas que se hayan interpuesto contra el Acto Legislativo 1 de 2016, o bien al efectuar el control automático y posterior (o previo, en el caso de las leyes estatutarias) de constitucionalidad de los actos legislativos, las leyes y los decretos con fuerza de ley expedidos con fundamento en las normas transitorias incorporadas por dicha enmienda constitucional. En este punto, obsérvese que uno de los aspectos del procedimiento especial es el de los límites temporales dentro de los cuales el Congreso de la República puede hacer uso del mismo.

A este respecto, es importante recordar que, según la jurisprudencia de la misma Corte, la interpretación que dicha corporación haga de las normas constitucionales es obligatoria para todas las personas (*erga omnes*), cuando está contenida en la parte resolutive de sus sentencias de control de constitucionalidad, o cuando haga parte de las consideraciones y argumentaciones necesarias para decidir sobre la exequibilidad o inexecutable de una norma sometida a su control (*ratio decidendi*).

Por lo tanto, es claro que la Corte Constitucional es, en principio, el órgano facultado constitucionalmente para interpretar las normas del Acto Legislativo N° 1 de 2016, y que tal hermenéutica es vinculante cuando se da en las condiciones señaladas en el párrafo anterior.

Adicionalmente, la Sala entiende que el Congreso de la República estaría también facultado para interpretar las normas constitucionales contenidas en los actos legislativos que él mismo expida en su calidad de constituyente derivado. Esta atribución fue reconocida por la Corte Constitucional, en la sentencia C-699 de 2016, en relación con el Acto Legislativo N° 1 de 2016 y, particularmente, con

respecto al momento de entrada en vigencia de dicha reforma constitucional. Sobre este punto manifestó:

“22. Pero definir, en este fallo, si el Acto Legislativo entró en vigencia, es además improcedente. La entrada en vigencia de una norma no se define ni se constituye a través de una decisión judicial, pues depende de las condiciones propias de cada reforma o acto normativo. Debe ser el Congreso de la República, o una autoridad revestida de legitimidad democrática, quien defina dentro del más amplio margen de apreciación si se han cumplido los principios de la refrendación popular señalados en esta providencia, y si el Acto Legislativo ha entrado en vigencia. Primero, porque le asiste competencia para ello. El Congreso cuenta, por ejemplo, con las facultades de control político previstas en los artículos 244 y siguientes de la Ley 5 de 1992, bajo la figura de citación para discusión de políticas o temas generales.⁴⁸ (...) De otro lado, el Congreso puede también intervenir en la conclusión del proceso de refrendación popular en ejercicio de sus funciones de reforma constitucional o legislativas, con fundamento en la cláusula general de competencias, en virtud de la cual el listado de sus atribuciones no sería taxativo.⁴⁹ Pero estos son solo unos casos mencionados a título de ilustración. Debe decirse, en particular, que el Acto Legislativo 1 de 2016 faculta al Congreso para implementar el acuerdo final por un procedimiento especial. Por tanto, el Congreso tiene también competencia para interpretar cuándo esas facultades entran en vigencia, pues el órgano encargado de aplicar la Constitución tiene, como presupuesto analítico necesario, la competencia para interpretarla.⁵⁰” (Se subraya).

De todo lo anterior concluye la Sala que las únicas autoridades competentes para interpretar, con efectos obligatorios o vinculantes, el Acto Legislativo N° 1 de 2016, serían la Corte Constitucional y el mismo Congreso de la República. Por ende, aunque el Gobierno Nacional podía y puede interpretar el citado acto reformativo y cualquier otra norma de la Constitución, como lo pueden hacer los demás operadores jurídicos, en la medida en que lo estime necesario para el adecuado ejercicio de sus funciones, atribuciones y competencias, dicha hermenéutica no resulta obligatoria para los terceros y, especialmente, para el Congreso de la República, pues lo contrario implicaría para el Gobierno inmiscuirse en las competencias del órgano legislativo y de la rama judicial, y violar, de esta forma, el principio de la separación de los poderes públicos.

Ahora bien, habiéndose descartado que lo manifestado por el Gobierno Nacional en la misiva del 26 de mayo de 2017 dirigida al Congreso de la República, tenga algún efecto vinculante u obligatorio sobre la forma de interpretar el período de la prórroga del “Procedimiento Legislativo Especial para la Paz”, es necesario determinar, en todo caso, si el entendimiento contenido allí resulta plausible, desde el punto de vista jurídico, y con la fuerza argumentativa necesaria para

⁴⁸ “[78] Facultad que, al respecto, le reconoció el Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 28 de noviembre de 2016. Rad. 2323. (CP Germán Alberto Bula Escobar)”.

⁴⁹ “[79] Sentencia C-527 de 1994 (MP Alejandro Martínez Caballero. Unánime): en ese caso se había demandado la inconstitucionalidad de una Ley que remitía a otra normativa para su aplicación. El cargo afirmaba que el artículo 150 de la Carta facultaba al Congreso para interpretar, reformar y derogar leyes precedentes, pero no para “remitirse” a otras leyes. La Corte sostuvo que en Colombia la lista de las facultades previstas en la Constitución a cargo del Congreso no puede entenderse en términos taxativos, pues quien tiene la competencia “genérica”, a diferencia del caso Francés (donde es el ejecutivo), es el legislativo. Esta competencia fue reconocida en sentido similar por la Corte Suprema de Justicia, en vigencia del artículo 86 de la Constitución anterior, al demandarse una ley que fijó el estatuto básico de los partidos políticos sin que existiera una disposición que expresamente le concediera esa posibilidad. Corte Suprema Justicia. Sala Plena. Sentencia No. 47 de 19 de junio de 1986 (MP Jairo E Duque Pérez)”.

⁵⁰ “[80] Kelsen, Hans. Teoría pura del derecho. Segunda edición para el alemán. 11ª edición en español. Trad. Roberto J. Vernengo. México. Porrúa. 2000, p. 349”.

derivar una conclusión distinta de la que surge del texto de la norma constitucional.

La Sala considera que ello no es así, por dos razones fundamentales:

- (i) La primera consiste en que las normas constitucionales que definen y regulan las legislaturas y los períodos de sesiones ordinarias del Congreso de la República son normas constitucionales generales, permanentes, que vienen desde la Constitución de 1991 y no fueron modificadas por el Acto Legislativo N° 1 de 2016. Por ende, tanto el Congreso de la República como el Gobierno Nacional conocían claramente dichas disposiciones, sabían el efecto que las mismas podían producir en relación con la discusión y aprobación de las normas constitucionales y legales sometidas al “Procedimiento Legislativo Especial para la Paz” y podían, en consecuencia, adoptar los instrumentos normativos necesarios para evitar tales consecuencias, como, por ejemplo, disponer expresamente en el acto legislativo que el período de aplicación del procedimiento legislativo especial se suspendiera durante los períodos de receso del Congreso, o entre una legislatura y la otra, o prever que ese plazo solo se contara durante las sesiones ordinarias del legislativo y los períodos de sesiones extraordinarias, entre otras opciones, nada de lo cual sucedió.

En consecuencia, no podría sostenerse que tales períodos de receso o de vacancia en la actividad legislativa constituyan hechos imprevisibles, imprevistos ni extraordinarios, que el Gobierno Nacional y el constituyente secundario no hubiesen podido anticipar.

- (ii) En segundo lugar, porque el Gobierno Nacional está facultado constitucionalmente para citar al Congreso de la República a sesiones extraordinarias, con el fin de tramitar los asuntos que someta a su consideración, tal como lo estatuye el artículo 138 de la Carta:

*“Artículo 138. El Congreso, por derecho propio, se reunirá en sesiones ordinarias, durante dos períodos por año, que constituirán una sola legislatura. El primer período de sesiones comenzará el 20 de julio y terminará el 16 de diciembre; el segundo el 16 de marzo y concluirá el 20 de junio.
(...)”*

También se reunirá el Congreso en sesiones extraordinarias, por convocatoria del Gobierno y durante el tiempo que éste señale.

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 que le es propia, la cual podrá ejercer en todo tiempo”. (Se resalta).

De esta facultad puede hacerse uso, incluso, durante el interregno entre una legislatura y otra (21 de junio al 19 de julio), tal como lo explicó esta Sala en el concepto N° 2018 de 2010⁵¹:

“4. Como se observa, entonces, al regular las sesiones extraordinarias, la Constitución y la ley no hacen ninguna diferenciación entre los recesos de fin y de mitad de año; el carácter abierto y general tanto del tercer inciso del artículo 183 de la Constitución Política como del cuarto inciso del artículo 85 de la Ley 5 de 1992, permite concluir que la posibilidad de que el Gobierno convoque al Congreso a sesiones extraordinarias puede darse tanto durante el receso que se produce al finalizar el primer período de sesiones ordinarias de la respectiva legislatura

⁵¹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto 2018 del 22 de junio de 2010.

(diciembre-marzo), como del que se presenta al finalizar el segundo periodo de sesiones ordinarias (junio-julio), inclusive cuando éste corresponde al último del periodo constitucional de los congresistas citados, cuyo investidura se mantiene, como se dijo, hasta el día en que aquél finaliza, con plenitud de potestades y responsabilidades.

En este último caso, serán sesiones extraordinarias de la legislatura que termina, la cual comprende, según el artículo 138 de la Constitución, los dos periodos de sesiones ordinarias (julio-diciembre y marzo-junio) y, de suyo, las sesiones extraordinarias que se citen durante sus recesos". (Se destaca).

Por lo tanto, aun sin haberlo previsto expresamente en el Acto Legislativo 1 de 2016, el Gobierno Nacional tenía la facultad de citar al Congreso de la República a sesiones extraordinarias en el período comprendido entre el 21 de junio y el 19 de julio de 2017, para que dicho órgano se encargara exclusivamente de la tramitación de los proyectos de acto legislativo y de ley sujetos al procedimiento legislativo especial y, en general, para la implementación normativa del "Acuerdo Final".

Si esto no sucedió debido a los avatares de la política parlamentaria, o a cualquier otra razón, dicha circunstancia claramente no constituye un evento de caso fortuito o fuerza mayor, ni el Gobierno Nacional podría pretender, posteriormente, que dicho término de inactividad legislativa se descontara del período de prórroga del "Procedimiento Legislativo Especial para la Paz".

Finalmente, al hacer una revisión de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la Sala ha podido verificar que en aquellos casos en los que dicha corporación ha debido interpretar plazos a los que esté sujeto el Congreso de la República para expedir leyes, sobre todo en virtud de normas constitucionales transitorias, ha considerado que tales términos corren de manera continua y perentoria, sin suspenderse durante las etapas de receso legislativo.

Por todas las razones anteriores, la Sala concluye que los períodos para la utilización del procedimiento legislativo especial, tanto en su etapa inicial como en su prórroga, previstos en el artículo 1º del Acto Legislativo N° 1 de 2016, no se suspenden durante los períodos de inactividad del Congreso de la República, ya sea en el receso entre los dos períodos de sesiones ordinarias, o bien entre una legislatura y otra.

3.4. Interpretación finalista. Distinción entre finalidad y condición

Resta pronunciarse en torno a si la finalidad que se buscó con el procedimiento legislativo especial previsto en el citado acto legislativo puede entenderse como una condición a la cual estaría sujeto dicho mecanismo, tal como se propone en algún aparte de la consulta, y si la interpretación finalista de dicha normatividad permitiría entender de otra forma el período de vigencia de ese procedimiento.

A este respecto, sea lo primero señalar que la Sala de Consulta y Servicio Civil comprende claramente cuál es el objetivo o la finalidad que se buscó con la expedición del Acto Legislativo 1 de 2016 y con la creación de un procedimiento legislativo especial. En efecto, la Sala entiende que tal procedimiento se estableció para facilitar y agilizar la implementación normativa del Acuerdo Final, de tal manera que, no solamente se cumpliera lo convenido en dicho pacto, sino que se evitaran los riesgos políticos y jurídicos que la demora y las vicisitudes en dicha implementación pueden generar para el cumplimiento de lo acordado y, sobre

todo, para la materialización de una paz estable y duradera, teniendo en cuenta la experiencia comparada de otros países y otros procesos de paz.

Sin embargo, dicha finalidad no puede ser considerada como una especie de “condición resolutoria o extintiva” a la cual esté sujeta la vigencia del procedimiento legislativo especial, en el sentido de que solo cuando se cumpla el objetivo de implementar normativamente el Acuerdo Final o, por lo menos, de aprobar todos los proyectos de ley y de acto legislativo propuestos por el Gobierno Nacional para ser tramitados con dicho procedimiento, pueda entenderse que pierdan vigencia las normas que lo regulan.

En efecto, si esto fuera así:

- (i) En primer lugar, resultaría casi irrelevante el plazo previsto en el artículo 1º del Acto Legislativo N° 1 de 2016, incluyendo su prórroga, pues el procedimiento legislativo especial podría durar, incluso, varios años. A este respecto, no sería adecuado entender que dicho término se refiere solamente al tiempo durante el cual el Gobierno pueda presentar los respectivos proyectos de acto legislativo y de ley, porque el procedimiento descrito en el artículo transitorio incorporado por el artículo 1º del Acto Legislativo 1 de 2016 incluye varias etapas del trámite legislativo, con la finalidad de simplificarlas y abreviarlas. En esa medida, tales reglas especiales no tendrían mucho sentido, porque una vez presentados los proyectos de normas por parte del Gobierno Nacional, el Congreso de la República no tendría un término breve y específico para aprobarlos. A juicio de la Sala, debe entenderse que existe una correlación entre el período del procedimiento legislativo especial y las reglas que lo conforman.
- (ii) Y en segundo lugar, la vigencia del procedimiento legislativo especial se volvería indefinida, contrariando de esta forma el carácter excepcional y, sobre todo, *transitorio* de dicha regulación.

El período del procedimiento legislativo especial sí estaba sujeto a una condición, pero no resolutoria o extintiva, como se sugiere en la consulta, sino suspensiva, que consistía en la refrendación popular del Acuerdo Final. Dicha condición (hecho futuro e incierto) ya se cumplió y, a partir de ese momento, el procedimiento legislativo especial quedó exclusivamente sujeto a un plazo o término fijo, pero prorrogable.

Por todo lo anterior, la Sala entiende que el “Procedimiento Legislativo Especial para la Paz” concluye el día en que venza el plazo adicional de seis (6) meses previsto en el artículo 1º del Acto Legislativo 1 de 2016, contado a partir de la terminación del periodo inicial de seis (6) meses.

3.5. Conclusión sobre el término previsto en el A.L. 1 de 2016 para la utilización del procedimiento especial

Ahora bien, frente a las dos tesis interpretativas planteadas en el numeral 3.1 anterior, la Sala se inclina por aquella según la cual el procedimiento legislativo especial concluye el 1º de diciembre de 2017, a las 12:00 de la noche.

La razón de lo anterior es que solo de esta forma se garantiza que el Congreso de la República y el Gobierno Nacional dispongan efectivamente de dos periodos consecutivos de seis (6) meses, uno inicial y otro “adicional”, como lo dispone textualmente el artículo transitorio introducido por el artículo 1º del Acto Legislativo 1 de 2016, para utilizar el procedimiento legislativo especial.

En efecto, bajo la otra interpretación, consistente en que el procedimiento señalado termina el 30 de noviembre de 2017, a la medianoche, podría entenderse que el Congreso de la República y el Gobierno Nacional contaron, durante la prórroga, con un tiempo de seis (6) meses *menos un día*, y no de seis (6) meses, para hacer uso del procedimiento legislativo especial.

Esta distinción, en el caso que ocupa a la Sala, puede tener importancia práctica, ya que ambas fechas -30 de noviembre y 1 de diciembre- corresponden a días hábiles, en los que el Congreso de la República se encuentra reunido en sesiones ordinarias.

Por todas las razones anteriores, la Sala concluye que el “Procedimiento Legislativo Especial para la Paz” concluye el día viernes 1° de diciembre de 2017, a la medianoche.

D. Efectos del vencimiento del procedimiento especial frente a proyectos de acto legislativo o de ley que no hubieren concluido el trámite en el Congreso de la República para el 1 de diciembre de 2017

Ante la eventualidad de que para la fecha de vencimiento del procedimiento especial previsto en el artículo 1 del A.L. 1 de 2016, la cual ha sido fijada por la Sala para el próximo el 1 de diciembre de 2017, los proyectos tramitados bajo tales reglas especiales no alcancen a ser aprobados por el Congreso de la República, la consulta plantea tres escenarios posibles: *i)* los proyectos deben ser archivados porque desaparece el procedimiento de formación; *ii)* los proyectos en curso pueden culminar su trámite con el procedimiento especial, aun después de vencida la prórroga, porque se deben respetar las reglas bajo las cuales se inició su procedimiento y *iii)* los proyectos pueden continuar su trámite en el Congreso, pero sujetos al trámite ordinario establecido para las leyes o actos legislativos, según sea el caso.

La Sala estima, en primer término, que al no existir una regla específica en el acto legislativo que regule la situación fáctica descrita, deberá acudir a los criterios de interpretación jurídica sobre normas transitorias, algunos de los cuales ya han sido expuestos en este concepto, para sustentar la respuesta a la pregunta planteada.

1. El artículo 1 del A.L. 1 de 2016, es una “norma de estructura”:

Al decir de Bobbio, es una *“norma encargada de la producción de otras normas”*⁵², toda vez que regula el procedimiento a través del cual el Congreso de la República puede tramitar proyectos de acto legislativo y de ley para la implementación del “acuerdo final”, dentro de un ámbito temporal y según unos límites formales impuestos al legislador. En otras palabras, es un instrumento para la consecución de un fin.

2. Instrumentalidad del régimen transitorio:

Sobre este aspecto, la Corte Constitucional en sentencia C – 025 de 1993 al analizar el artículo 25 Transitorio de la Constitución Política, sostuvo que la instrumentalidad del régimen transitorio explica su carácter eminentemente temporal y precario, *“llamado a ser superado y sustituido por el régimen ordinario tan pronto sea ello posible jurídica y materialmente”*.

⁵² Bobbio, Norberto. Teoría General del Derecho, segunda edición. Bogotá, Editorial Temis, p.159.

3. Primacía de las facultades permanentes sobre las transitorias e interpretación conforme al advenimiento del régimen ordinario:

En la citada sentencia C-025 se dijo que la función ordinaria del Congreso, lejos de entenderse como reivindicación de una prerrogativa constitucional, debe ser vista como la primacía de las facultades permanentes sobre las meramente transitorias, cuando se dan las condiciones para poner fin al estado de provisionalidad que siempre acompaña a éstas últimas. *“La interpretación, consecuentemente, debe favorecer cuando sea del caso el advenimiento del régimen ordinario, pues sólo a partir de él adquieren vigencia sus disposiciones y mayor contenido de legitimación los actos del Estado”*.

La Sala estima que la aplicación de los citados principios resulta innegable para el caso consultado, con mayor razón cuando las reglas del artículo 1º del Acto Legislativo N° 1 de 2016 no se refieren a todas las etapas, requisitos, condiciones y términos que forman parte del procedimiento legislativo, sino solo a algunos de ellos, por lo que, a juicio de la Corte Constitucional, ello significa que *“subsisten los mecanismos permanentes de enmienda constitucional, los cuales no son entonces ni suspendidos ni derogados”* (Sentencia C -699 de 2016).

En la misma línea, no sobra recordar lo ya dicho en este concepto en el sentido de que la Corte Constitucional en varias ocasiones, al ejercer el control automático y posterior de constitucionalidad sobre los actos legislativos, las leyes y los decretos leyes expedidos en desarrollo del procedimiento y de las facultades reguladas por el Acto Legislativo N° 1 de 2016, no solo ha verificado el procedimiento seguido por el Congreso de la República frente a las normas de ese acto, sino también las disposiciones permanentes de la Constitución Política y de la Ley 5 de 1992.

4. Es de la esencia de una facultad transitoria estar sujeta a un término o a una condición:

Si ello no fuere así, se convertiría en permanente y, tratándose de la Constitución, aplazaría indefinidamente la vigencia efectiva de aquellas normas permanentes cuya entrada en vigor depende de su agotamiento.

5. Vigencia definida ex ante:

El artículo 1 del A.L. 1 de 2016 es de este tipo de normas, como quiera que tiene una vigencia temporal definida, al establecerse en su propio texto el plazo de su vigencia directamente por el constituyente derivado.

El profesor García Maynez, frente a la validez temporal⁵³, distingue entre normas jurídicas determinadas e indeterminadas. Las primeras corresponden a aquellas en las cuales se estableció de antemano su ámbito temporal de validez, tal como ocurre cuando se está en presencia de una ley que indica desde el momento de su publicación su “duración de obligatoriedad”. Por su parte, las segundas se caracterizan porque su periodo de vigencia no ha sido determinado, de tal suerte que esta desaparece o se extingue cuando la norma se deroga expresa o tácitamente⁵⁴. En esta dirección se ha señalado:

⁵³ “Recordemos que la validez en el tiempo presente recibe el nombre de vigencia”. Miguel Villoro Toranzo, Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Porrúa S.A., 1994, p. 295.

⁵⁴ Eduardo García Maynez, Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Porrúa, 2000, p. 81.

*“Así como una norma no es válida sin más para todo espacio y para toda materia, tampoco es válida para todo tiempo. La validez de una norma puede principiar en un momento y terminar en otro...El comienzo de la vigencia temporal de una norma es fácil de comprobar; generalmente se encuentra consignado en los artículos transitorios que se suelen colocar al final de la constitución, código o ley. Es más difícil precisar el término de la vigencia temporal, pues sólo en contadas ocasiones ese término está establecido de antemano en el ordenamiento jurídico. Cuando una ley indica, desde el momento de su publicación, la duración de su vigencia temporal, entonces se dice que tiene una vigencia temporal “determinada”.*⁵⁵

A la luz del ordenamiento jurídico colombiano, por regla general una norma jurídica pierde su vigencia cuando:

- i) Es derogada,
- ii) Es declarada inexecutable, o
- iii) Se cumple el objeto o el término⁵⁶ para el cual fue expedida⁵⁷.

En este sentido, la Sala de Consulta y Servicio Civil ha indicado:

*“Cuando la norma jurídica carece de vigor, pierde su fuerza obligatoria. La ley, en nuestro ordenamiento jurídico, solo deja de tener vigencia mediante su derogación y/o declaratoria de inexecutable y cumplimiento del objeto o del término para el cual fue expedida. Además, es posible aplicar la excepción de inconstitucionalidad, con apoyo en el artículo 4º de la Carta”*⁵⁸.

⁵⁵ Villoro Toranzo, ob. cit., p. 294.

⁵⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-302 de 1999.

2. “La potestad legislativa implica no sólo la facultad de crear leyes, de incorporar nuevas normas al ordenamiento, sino también la de excluir normas preexistentes. Dentro de esa facultad está implícita la de determinar el momento en que uno u otro fenómeno ocurra, hecho que puede estar sometido, al arbitrio del legislador, a un plazo o a una condición.” *Ibidem*.

⁵⁷ En el caso colombiano, un ejemplo de la situación descrita lo constituyen las normas anuales de presupuesto, las cuales tienen como característica arquetípica su temporalidad: “A la anterior consideración, debe además agregarse, que la ley de presupuesto tiene una vigencia temporal, en tal virtud, no le era dable al legislador establecer normas que tienen una vocación de permanencia en el tiempo, como es el caso del artículo 14 de la ley 17 de 1992, que tenía limitada su vida jurídica a la vigencia fiscal de 1992. Corte Constitucional. Sentencia C-039 de 1994. “En el caso de las leyes anuales de presupuesto se suman tres criterios adicionales, (a) temporalidad (anual), (b) tema y (c) finalidad (presupuestal). Por tanto, por ejemplo, las disposiciones generales de la ley anual del presupuesto no pueden tener vocación de permanencia, no pueden modificar reglas generales, incluidas en leyes permanentes”. Corte Constitucional. Sentencia C-006 de 2012. “De otro lado, y teniendo en consideración (i) que aún no ha iniciado el periodo de sesiones ordinarias del Congreso y (ii) el carácter temporal y con vigencia de un año del Presupuesto General de la Nación, se le dará al Congreso un término hasta el 31 de diciembre de 2015, para que en el Congreso de la República se le dé el trámite correspondiente. Término, además, en el cual dicha Ley Anual de Presupuesto de 2015, pierde su vigencia”. Corte Constitucional. Sentencia C-052 de 2015.

⁵⁸ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 7 de junio de 2004. Radicación número: 1568. “La vigencia, concepto con el que se relaciona el verbo regir, que es el empleado en el texto de la expresión demandada, es un atributo de naturaleza formal, y hace relación con el tiempo durante el cual la norma tiene carácter imperativo. La vigencia comienza, como se ha dicho, en la fecha o momento en que lo determine el legislador, la cual debe, en todo caso, ser posterior a la conclusión del trámite constitucionalmente requerido para la expedición de la ley y a su necesaria publicación para conocimiento de sus destinatarios; en el otro extremo, la vigencia termina con la derogación de la norma, o en su caso, con la declaratoria de inexecutable, que conlleva su expulsión del ordenamiento jurídico”. Corte Constitucional. Sentencia C-1199 de 2008. Por su parte, el profesor Juan Enrique Medina señala: “En un sistema jurídico como el nuestro, con un organismo legislativo de carácter permanente y con una clara preponderancia de la ley escrita, se considera que la ley debe desaparecer únicamente por las siguientes razones: a) Por estar sometida a un modo extintivo, como cuando se ha expedido por un término o mientras se cumpla una condición...”. Juan Enrique Medina Pabón, Derecho Civil.

Lo expuesto lleva a concluir que al culminar el procedimiento especial previsto en el A.L. 1 de 2016, **el próximo 1 de diciembre de 2017**, desaparece el mecanismo especial de trámite legislativo al cesar su vigencia transitoria definida *ex ante*, por lo que constitucionalmente no resulta posible que los proyectos pendientes de aprobación para esa fecha sigan su curso bajo dichas reglas especiales. Es claro que los efectos útiles de ese acto legislativo estaban definidos de antemano por el constituyente derivado y este no previó ninguna norma o regla que permitiera su continuidad.

Tampoco una norma infraconstitucional puede darle efectos ultractivos, no solo porque se desconocería el principio de supremacía constitucional sino porque implicaría el desconocimiento de la naturaleza transitoria del artículo 1 del A.L. 1 de 2016, así como su carácter excepcional y restrictivo, el cual se vería ampliado indebidamente con una interpretación analógica, proscrita para este tipo de normas.

Los pretendidos efectos ultractivos implicarían también una interpretación no conforme con la Constitución y con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la cual predica la primacía de las facultades permanentes sobre las transitorias y su interpretación a favor del advenimiento del régimen ordinario. Debe recordarse, desde la lógica jurídica, que las competencias transitorias y extraordinarias se definen por oposición a las permanentes y ordinarias.

Por último, el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, modificado por el artículo 624 del Código General del Proceso, no resulta aplicable al presente caso, no solo porque no tiene el alcance de regular situaciones constitucionales, sino porque se refiere a los procedimientos judiciales y no a los legislativos.

Ahora, en cuanto al archivo de los proyectos en trámite, nada se previó por el artículo 1 del A.L. 1 de 2016, motivo por el cual en ausencia de disposiciones especiales, se acude a las generales de la Constitución Política y de la Ley 5 de 1992. Así las cosas, estas últimas no prevén automáticamente el archivo de los proyectos por el cambio de un procedimiento especial y transitorio al general y permanente.

En tal sentido, deberán seguirse las normas generales relativas al archivo de los proyectos de actos legislativos o de ley, explicadas en este concepto, como por ejemplo que el proyecto respectivo sea negado por la plenaria del Senado de la República o de la Cámara de Representantes.

6. Principio *tempus regit actum*

En reiterada jurisprudencia constitucional⁵⁹, se ha aplicado el principio *tempus regit actum*, según el cual los asuntos de procedimiento se rigen por la ley vigente en el momento en que se cumplieron los respectivos actos.

En efecto, *los requisitos de forma o de procedimiento, deben satisfacerse en el momento en el que surge a la vida jurídica el respectivo acto sin que en el futuro le resulten exigibles nuevas formalidades o procedimientos.* De acuerdo con la

Aproximación al Derecho de Personas, Editorial Universidad del Rosario, 4ª edición, 2014, pp. 203-204.

⁵⁹ Corte Constitucional, Sentencias C – 416 de 1992, C- 375 de 2002 y C- 358 de 2016, entre otras.

jurisprudencia, los requisitos exigibles al trámite legislativo especial deberían ser evaluados con el marco vigente al momento de su expedición:

*“En lo que respecta a la determinación sobre si fueron atendidas o desconocidas las formalidades a las que estaba sujeta la expedición de las normas en controversia, mal podría efectuarse la comparación con los requerimientos que establezca el nuevo régimen constitucional ya que éste únicamente gobierna las situaciones que tengan lugar después de iniciada su vigencia y, por ende, la constitucionalidad por el aspecto formal tiene que ser resuelta tomando como referencia el ordenamiento que regía cuando nacieron los preceptos en estudio”.*⁶⁰

Así las cosas, bajo la figura de la “recepción”, los actos del trámite legislativo que pudieron adelantarse bajo el procedimiento especial pueden ser acogidos por el ordenamiento procedimental ordinario. Al respecto Bobbio enseña:

*“Las normas comunes al viejo y al nuevo ordenamiento pertenecen solo materialmente al primero, pues formalmente son todas normas del nuevo ordenamiento en el sentido de que estas son válidas, no ya con base en la norma fundamental del ordenamiento anterior, sino con base en la norma fundamental del nuevo ordenamiento. En este sentido hablamos de recepción, y no pura y simplemente de permanencia de lo viejo en lo nuevo”*⁶¹.

Lo anterior, puede ser complementado con el principio democrático, ya explicado, y con el de instrumentalidad de las formas.

7. Principio de instrumentalidad de las formas

Según la jurisprudencia constitucional, no toda falla procedimental constituye un vicio de inconstitucionalidad en el trámite de un proyecto de ley, siendo posible su convalidación en aplicación del principio de instrumentalidad de las formas, que conlleva su interpretación teleológica al servicio de un fin sustantivo⁶², sin pasar por alto que las normas procesales establecidas buscan proteger importantes valores sustantivos, como el principio democrático⁶³. Lo anterior no significa que las formas procesales en general, y las normas constitucionales que rigen la aprobación de las leyes en particular, sean irrelevantes y puedan ser ignoradas. Por el contrario, ellas son importantes y deben ser respetadas, precisamente porque protegen valores sustantivos significativos⁶⁴.

Así las cosas, los vicios que conducen a la inexecutableidad de la ley o el proyecto de ley, definidos como “*vicios de carácter sustancial*”, se caracterizan porque: **(i)** vulneran algún principio o valor constitucional; **(ii)** afectan el proceso de formación de la voluntad democrática en las cámaras; o **(iii)** desconocen las competencias y estructura básica institucional diseñada por la Carta, lo que a su vez remite en últimas, a la infracción de la Ley 5ª de 1992 u otras prescripciones que regulen el procedimiento legislativo⁶⁵.

⁶⁰ Sentencia C – 416 de 1992.

⁶¹ Bobbio, op. cit. pp.253-254

⁶² Cfr. sentencia de la Corte Constitucional C - 737 de 2001, M. P. Eduardo Montealegre Lynett.

⁶³ Sentencia de la Corte Constitucional C - 055 de 1995. MP Alejandro Martínez Caballero; C - 386 de 2014, M.P. Andrés Mutis Vanegas. En similar sentido, ver la Sentencia de la Corte Constitucional C - 446 de 2009, M.P. Mauricio González Cuervo.

⁶⁴ Sentencia de la Corte Constitucional C - 737 de 2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynett; Sentencia C - 953 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; Sentencia C - 055 de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero. en similar sentido, Sentencia de la Corte Constitucional C - 788 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁶⁵ Sentencia de la Corte Constitucional C- 277 de 2007 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), con ocasión del examen de una demanda de inconstitucionalidad dirigida contra el artículo 1º (parcial)

En desarrollo de lo anterior, la Corte Constitucional ha señalado que la aplicación del principio de instrumentalidad de las formas en torno a la ocurrencia de una irregularidad en el trámite de un procedimiento legislativo, le otorga a la Corte la posibilidad de determinar, **(i)** si ese defecto es de entidad suficiente como para constituir un vicio susceptible de afectar la validez de ley, a partir de la satisfacción o no del fin sustantivo que lo justifica. En caso de que la irregularidad tenga dicha entidad, **(ii)** este Tribunal debe estudiar si existió o no una corrección formal del procedimiento en el trámite de la iniciativa⁶⁶; y en caso de que el vicio no haya sido subsanado, **(iii)** esta Corporación debe examinar si es posible devolver la ley al Congreso de la República para que corrija el defecto observado⁶⁷.

La Sala estima que el citado principio inspira el numeral 2 del artículo 2 de la Ley 5 de 1992, del siguiente tenor:

“Artículo 2o. Principios de interpretación del Reglamento. En la interpretación y aplicación de las normas del presente Reglamento, se tendrán en cuenta los siguientes principios:

(...)

2. Corrección formal de los procedimientos. Tiene por objeto subsanar los vicios de procedimiento que sean corregibles, en el entendido que así se garantiza no sólo la constitucionalidad del proceso de formación de las leyes, sino también los derechos de las mayorías y las minorías y el ordenado adelantamiento de las discusiones y votaciones”.

Y en relación con los proyectos en curso, se aprecia el artículo 4 de las disposiciones transitorias de dicha ley, así:

“Artículo 4o. Vigencia normativa. El trámite legislativo que estuviere en curso al momento de empezar a regir el presente Reglamento, se acomodará en la medida de lo posible a las normas del mismo”.

Por lo expuesto, la Sala concluye que los proyectos en trámite al culminar el procedimiento especial previsto en el A.L. 1 de 2016, **el próximo 1 de diciembre de 2017**, podrán seguir su curso bajo las reglas del procedimiento legislativo ordinario, de conformidad con la Constitución Política y el Reglamento del Congreso.

Así, por ejemplo, un proyecto de ley aprobado en primer debate en comisiones conjuntas de Senado y Cámara de Representantes, bajo las reglas del procedimiento legislativo especial, podrá continuar su trámite después del 1º de diciembre de 2017 bajo el procedimiento legislativo ordinario, caso en el cual deberá ser discutido y aprobado en la plenaria de la cámara donde tuvo su origen y luego, en la plenaria de la otra corporación, para culminar, de esta forma, su curso legislativo y convertirse en ley de la República, previa sanción presidencial.

Con base en las anteriores consideraciones, la Sala

del Acto Legislativo 01 de 2005, “Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política”. En igual sentido, Sentencias C - 786 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C - 473 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C - 386 de 2014, M.P. Andrés Mutis Vanegas; C - 277 de 2007, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; C - 240 de 2012, M.P. Nilson Pinilla Pinilla y C - 332 de 2012, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

⁶⁶ Ley 5ª de 1992, art. 2, núm. 2.

⁶⁷ Sentencia de la Corte Constitucional C-225 de 2014, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

RESPONDE:

1. *¿Cuándo vence la prórroga del procedimiento especial para la paz establecido en el artículo 1º del Acto Legislativo 1 de 2016, también conocido como “Fast Track”?*

El “Procedimiento Legislativo Especial para la Paz” concluye el día viernes 1º de diciembre de 2017, a la medianoche, de conformidad con lo expuesto en este concepto.

2. *¿Qué ocurre con los proyectos de ley o de acto legislativo que al vencimiento de la prórroga del “Fast Track” hayan iniciado su trámite en el Congreso de la República pero no se hayan alcanzado a expedir? ¿deben archivarse o por el contrario es posible continuar con su proceso legislativo, y en este último caso, se pueden seguir tramitando bajo las normas procedimentales del “Fast Track”, o deben remitirse a partir de ese momento al procedimiento legislativo ordinario?*

Al culminar el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz previsto en el artículo 1 del A.L. 1 de 2016, el próximo 1 de diciembre de 2017, desaparece el mecanismo especial de trámite legislativo al cesar su vigencia transitoria definida *ex ante*, por lo que constitucionalmente no resulta posible que los proyectos pendientes de aprobación para esa fecha sigan su curso bajo dichas reglas especiales.

Según lo explicado en este concepto, los proyectos en trámite podrán seguir su curso bajo las reglas del procedimiento legislativo ordinario. Para tal efecto deberá velarse porque en la armonización de los procedimientos se respeten las normas Constitucionales permanentes y el Reglamento del Congreso .

Remítase al Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ
Presidente de la Sala

ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS
Consejero de Estado

GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR
Consejero de Estado

ÁLVARO NAMÉN VARGAS
Consejero de Estado

LUCÍA MAZUERA ROMERO
Secretaria de la Sala