

COMUNICADO SOBRE TRANSPARENCIA Y PUBLICIDAD DE DECRETOS-LEYES Y GESTIÓN DE PROCESOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL, EN LA IMPLEMENTACIÓN NORMATIVA VÍA FAST-TRACK

Bogotá, 15 de marzo de 2017

Las organizaciones abajo firmantes dirigimos este comunicado a la opinión pública, a la Corte Constitucional, al Gobierno Nacional y a la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI), con el fin de plantear algunas propuestas respecto a la publicidad y transparencia de los proyectos de decretos-leyes que el Presidente de la República expedirá en ejercicio de las facultades que le fueron otorgadas por el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016; y en relación con la gestión de procesos judiciales que adelante la Corte Constitucional sobre la implementación normativa del Acuerdo Final de paz vía *fast-track*.

La Corte Constitucional es una institución medular para la implementación normativa del Acuerdo Final, con garantías de seguridad jurídica y supremacía constitucional. Según el Acto Legislativo 01 de 2016, la Corte Constitucional deberá revisar la constitucionalidad de los actos legislativos, leyes y decretos-leyes que sean expedidos para implementar el Acuerdo Final (literal k –art. 1 y art. 2). Tal control tiene unas características específicas que implican ciertos retos de gestión del trabajo de la Corte. Por un lado, la Corte Constitucional deberá realizar dicho control en unos términos reducidos respecto al trámite ordinario. En el caso de actos legislativos y leyes, el procedimiento de revisión se reducirá a la tercera parte del previsto para el procedimiento ordinario y no podrá ser prorrogado; y, en relación con decretos-leyes, la revisión constitucional deberá efectuarse dentro de los dos meses siguientes a su expedición.

Por otro lado, el control judicial de las materias del Acuerdo Final que se implementen por *fast-track* supone debates de particular sensibilidad jurídica y política, que requieren un análisis profundo y sereno. Por ejemplo, la Corte Constitucional deberá analizar, al mismo tiempo, temas disímiles y especializados, como el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No repetición, y el estatuto de la oposición.

A esto se suma que la Corte Constitucional deberá proteger dos intereses que podrían estar en tensión. Primero, la garantía de que las normas de implementación en efecto desarrollen el Acuerdo Final. Así, se evitaría el posible uso del *fast-track* para aprobar medidas que no estén clara y estrechamente vinculadas a los contenidos específicos del Acuerdo Final ni que reglamenten el funcionamiento de la implementación normativa; y se garantizaría que la implementación normativa cumpla las obligaciones pactadas por las partes. Segundo, la salvaguarda de que el Acuerdo y las normas que lo desarrollen se ajusten a la Constitución Política.

Todo ello supone retos para el trabajo de la Corte Constitucional. Creemos que esos desafíos podrán enfrentarse adecuadamente si se adoptan, a tiempo, medidas para la gestión de los procesos judiciales al interior de esa Corporación.

Sobre estos temas, presentamos las siguientes propuestas:

1. La legitimación popular de la implementación normativa del Acuerdo Final supone, entre otros, que se abran espacios de información y participación en la aprobación de las normas de desarrollo del Acuerdo. En ese sentido, ***el Gobierno Nacional debería adoptar los procedimientos, espacios y tiempos que aseguren la publicidad y transparencia de los proyectos de decretos-leyes que expedirá en ejercicio de las facultades del artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016.*** Estos mecanismos permitirían un mayor involucramiento de la sociedad en la aprobación de esos decretos-leyes, lo cual aumentaría la participación y deliberación y, con ello, el respaldo ciudadano a la implementación normativa del Acuerdo Final.

Así mismo, tales decretos-leyes deberían regular aquellas medidas de estabilización que, por estricta necesidad, deban ser adoptadas por esa vía extraordinaria, para facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final.

2. El control constitucional de la implementación normativa del Acuerdo Final genera una importante carga de trabajo para la Corte, la cual debe evacuar en poco tiempo. Es por ello que se hace necesario adoptar medidas de gestión judicial. Planteamos dos medidas que podrían estudiarse en esa dirección. ***Podría analizarse la posibilidad de otorgarle a la Corte Constitucional la facultad extraordinaria de suspender, por un tiempo prudencial, los procedimientos ordinarios de constitucionalidad que esta Corporación hoy conoce, mientras controla las normas aprobadas por fast-track.***

Esta medida es razonable y conveniente, por al menos tres razones. Primero, es una posibilidad mas no una obligación de suspender determinados procedimientos ordinarios de constitucionalidad, por lo que la Corte podrá decidir cuándo ejerce dicha facultad de suspensión. Y no existe ninguna disposición constitucional que prohíba la suspensión de procedimientos ordinarios de constitucionalidad, en determinadas circunstancias excepcionales. El artículo 242-4 de la Constitución Política señala que “[d]e ordinario, la Corte dispondrá del término de sesenta días para decidir, y el Procurador General de la Nación, de treinta para rendir concepto”. Esta no es una cláusula constitucional cerrada ya que, según la misma disposición, estos plazos aplican de ordinario; por lo que, en momentos excepcionales, dichos plazos de decisión podrían suspenderse por un tiempo razonable. Las características

específicas del control constitucional de la implementación del Acuerdo de Paz es una circunstancia excepcional que amerita este tipo de medidas de gestión.

Segundo, si bien esta facultad de suspensión limita, en cierta forma, el acceso ciudadano a la justicia constitucional, ya que posterga el término de decisión de las acciones públicas de inconstitucionalidad; es una limitación proporcionada, pues el caso será decidido ulteriormente si la demanda estuvo planteada en debida forma. Tercero, tal facultad de suspensión tiene sustento constitucional, en tanto busca preservar la guarda de la integridad de la Constitución por la misma Corte Constitucional, ya que le permite que concentre su trabajo en los debates jurídicos de la implementación normativa, que son decisivos, urgentes y deben ser resueltos en poco tiempo, sin tener la obligación de resolver, simultáneamente, otros asuntos igualmente complejos y de gran impacto, pero que no tienen el mismo grado de urgencia.

Para tal fin, parece necesaria una autorización legal, pues actualmente no existe ninguna norma que expresamente faculte a la Corte a que, en momentos extraordinarios, pueda suspender procesos de constitucionalidad, cuando existe justificación razonable para ello. Esta autorización puede otorgarse por medio de una norma de rango ordinario, pues no hay exigencia constitucional para que sea de carácter estatutario. En efecto, la Constitución Política exige que las leyes estatutarias regulen, entre otros asuntos, “derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección” y la “administración de justicia” (literales a y b, art. 152).

La Corte Constitucional ha entendido, en reiteradas ocasiones, que la reserva de ley estatutaria es restrictiva, ya que la regla general es la regulación por vía de ley ordinaria. En ese sentido, la Corte ha establecido que son objeto de regulación por ley estatutaria los elementos estructurales de los derechos fundamentales. De ahí deriva que deberán ser reglamentados por ley estatutaria aquellos procedimientos judiciales que conciernen al contenido esencial de los derechos fundamentales. Algunos procedimientos de la Corte Constitucional pueden referirse directamente a la protección judicial de elementos nucleares de los derechos fundamentales. En ciertos aspectos, los procedimientos de constitucionalidad pueden referirse al núcleo de los derechos fundamentales, pero no todo el procedimiento tiene ese carácter. Por ejemplo, en esos procedimientos, la Corte analiza asuntos que no atañen a la esencia de derechos fundamentales, como aquellos relativos a la competencia de los entes territoriales o a los vicios de procedimiento de aprobación de leyes.

Así pues, en ejercicio del artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016, podría expedirse un decreto-ley que faculte, de forma extraordinaria, a la Corte Constitucional a suspender los procedimientos ordinarios de constitucionalidad que ella decida,

durante el periodo en el que tendrá que ejercer su control judicial sobre la implementación normativa del Acuerdo Final. Esta medida puede adoptarse en ejercicio de las señas facultades del artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016, pues reúne los requisitos fijados por la Corte en la sentencia C-699 de 2016: hay relación de conexidad con la implementación normativa del Acuerdo, su fin es facilitar el desarrollo del Acuerdo Final, y es necesario que se adopte por vía extraordinaria, dado el carácter decisivo y urgente del control constitucional sobre normas que desarrollan el Acuerdo Final, y la urgencia de adoptar mecanismos de gestión de procesos al interior de la Corte Constitucional.

Con todo, esta medida de gestión debe adoptarse de forma razonable para evitar que se afecte desproporcionadamente el control constitucional en otras materias. Para ello, podría definirse ciertos criterios que racionalicen la suspensión de los señalados procesos. Algunos de ellos podrían ser: (i) la adopción colegiada y motivada de la decisión de suspensión; (ii) la selección de los procesos de constitucionalidad que serían suspendidos; (iii) la definición de un plazo temporal determinado de las suspensiones las que, en todo caso, no podrán duplicar el término ordinario previsto normativamente para adoptar la decisión; (iv) la revisión periódica de los efectos de dicha suspensión en la gestión del trabajo interno de la Corte Constitucional.

Otra medida de gestión que podría estudiarse es la ***asignación de nuevos recursos y personal para el trabajo de la Corte Constitucional, durante la revisión constitucional de la implementación normativa del Acuerdo.***

3. El artículo 5 del Decreto 2067 de 1991 dispone que “[l]a Corte deberá ***acumular las demandas respecto de las cuales exista una coincidencia total o parcial de las normas acusadas y ajustará equitativamente el reparto de trabajo.***” Las reglas operativas de la acumulación están desarrolladas en el Acuerdo 02 de 2015 (que unifica y actualiza el reglamento interno de la Corte Constitucional). Dichas reglas son: (i) ***solamente*** podrán acumularse los procesos que se incluyan en el ***programa mensual de trabajo y reparto*** (art. 49); (ii) la acumulación debe cumplir con los mencionados requisitos del artículo 5 del Decreto 2067 de 1991; y (iii) la acumulación debe formularse al momento en que ***se someta el respectivo programa mensual de trabajo y reparto a consideración de la Sala Plena.***

Estas reglas son rígidas y pueden obstaculizar la acumulación de procesos durante la revisión constitucional de la implementación normativa del Acuerdo Final. En efecto, puede ocurrir que la Corte deba revisar dos normas que, total o parcialmente, coinciden en la temática que desarrollan y encuentre que fueron incluidas en programas de trabajo y reparto de distintos meses. Resulta entonces conveniente que la Corte Constitucional decida este tipo de casos en un mismo momento, con miras a

garantizar seguridad jurídica, economía procesal y contribuir a una mayor consistencia y coherencia del ordenamiento jurídico. Como respuesta, la Corte Constitucional podría flexibilizar las reglas que exigen el momento de solicitud y aprobación de acumulación de procesos.

4. Actualmente, **hay unas acciones públicas de inconstitucionalidad que tienen relación temática directa con la implementación normativa del Acuerdo Final, las cuales están pendientes para decisión de la Sala Plena de la Corte Constitucional.** Al respecto, resaltamos la importancia y urgencia de que dichas demandas sean resueltas lo más pronto posible, debido a las implicaciones que estas podrían tener frente a la implementación normativa del Acuerdo Final, en general, y la revisión constitucional de dicha implementación, en particular.

Firman

Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad –Dejusticia.

Comisión Colombiana de Juristas –CCJ.

Corporación Excelencia en la Justicia – CEJ.

Instituto para las Transiciones Integrales.

Fundación Ideas para la Paz – FIP.

Instituto de Ciencia Política –ICP.

Misión de Observación Electoral –MOE.

Andrés Abel Rodríguez Villabona – Vicedecano académico de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia.

Camila De Gamboa –Centro de Estudios Interdisciplinarios sobre Paz y Conflicto de la Universidad del Rosario.

Catalina Botero Marino –Decana Facultad de Derecho, Universidad de Los Andes.

Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Externado de Colombia.

Iván Orozco –Profesor de la Universidad de Los Andes.

Laly Peralta –Centro de Estudios Interdisciplinarios sobre Paz y Conflicto de la Universidad del Rosario.