

Bogotá, 23 de junio de 2017

**Honorable Magistrado
ALBERTO ROJAS RIOS
Magistrado Ponente
E. S. D.**

Referencia: Intervención ciudadana del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad en el proceso de constitucionalidad RDL-022 que revisa el Decreto 889 de 2017 *"Por el cual se adiciona un artículo transitorio al Decreto 2067 de 1991"*.

César Rodríguez Garavito, Rodrigo Uprimny Yepes, Hobeth Martínez y Maryluz Barragán González director e investigadores del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, identificados como aparece al pie de nuestras firmas, presentamos la siguiente intervención ciudadana dentro del proceso de constitucionalidad RDL-022 que revisa el Decreto 889 de 2017 *"Por el cual se adiciona un artículo transitorio al Decreto 2067 de 1991"*, y se habilita la suspensión de términos en los procesos ordinarios de constitucionalidad.

En la presente intervención, presentamos los argumentos por los cuales estimamos que el Decreto Ley 889 de 2017 es constitucional, en primer lugar, porque cumple con los criterios formales de competencia orgánica, temporal y debida motivación puesto que fue dictado por el Gobierno Nacional en el plazo legal establecido para este fin y la norma contiene una fundamentación sólida que justifica el empleo de las facultades especiales del Presidente en el marco de la Paz.

En segundo lugar, sustentamos las razones por las que consideramos que el decreto satisface los criterios materiales de conexidad y estricta necesidad. Por un lado, la conexidad se advierte en el carácter instrumental de la norma, la cual tiene como principal propósito facilitar una fase del proceso de implementación normativa del acuerdo final, lo que se relaciona con el punto número sexto del mismo. De otro lado, la estricta necesidad también se cumple en tanto que el proceso legislativo ordinario o el especial (*fast track*) habrían implicado esperar un tiempo prolongado, lo que no estaría justificado atendiendo el carácter instrumental y la evidente razonabilidad de la medida.

En tercer lugar, exponemos las razones por las que, aunque consideramos que la norma cumple con los requisitos formales y materiales para ser declarada exequible, la aplicación del decreto debe estar condicionada. Principalmente, exponemos una necesidad de entender

que la facultad de suspender los procesos ordinarios de constitucionalidad debe ser limitada, a efectos de garantizar el derecho a la administración de justicia.

Finalmente, exponemos las solicitudes derivadas del estudio de constitucionalidad del Decreto Ley 889 de 2017.

1. El Decreto ley 889 de 2017 cumple con los requisitos de competencia orgánica, temporal y motivación establecidos para los decretos expedidos por el presidente según lo establecido en el acto legislativo 01 de 2016 y la jurisprudencia constitucional.

El Decreto Ley número 889 del 27 de mayo de 2017 introdujo un artículo transitorio al Decreto 2067 de 1991 que establece el régimen procedimental a seguirse en la Corte Constitucional. El contenido de aquel artículo es del siguiente tenor:

La Corte Constitucional, por decisión que deberá ser adoptada por la mayoría de sus miembros, podrá suspender los términos de los procesos ordinarios de constitucionalidad que cursen ante la Sala Plena, cuando esta considere que así se justifica, para que priorice el control automático, único y posterior de constitucionalidad de que trata el literal k) del artículo 1 y el inciso 3 del artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016.

Dicho de otro modo, el nuevo artículo transitorio (5) del Decreto 2067 de 1991 habilita a la Corte Constitucional para que suspenda los términos de los procesos ordinarios que adelanta, y así pueda centrar su atención en el control constitucional de:

- (i) Los actos legislativos y leyes que hayan sido tramitados en el Congreso de la República a través del procedimiento legislativo especial, o *fast track*, según como lo dispone el literal *k* del artículo 1 del AL 1/2016¹, y;
- (ii) Los decretos – ley que el Gobierno nacional expidió en uso de las facultades extraordinarias temporales, y según como lo ordena el inciso tercero del artículo 2 del AL 1/2016².

¹ “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.”

² “Los decretos con fuerza de ley que se dicten en desarrollo de este artículo tendrán control de constitucionalidad automático posterior a su entrada en vigencia. El procedimiento de revisión de constitucionalidad de estas disposiciones deberá surtirse por parte de la Corte Constitucional dentro de los dos meses siguientes a su expedición.”

Encontramos que esta norma, tal cual como está formulada, satisface todos los requisitos de constitucionalidad que ha venido desarrollando la H. Corte Constitucional en su reciente jurisprudencia. Por lo tanto, en esta intervención presentaremos los argumentos necesarios para sustentar dicha conclusión, teniendo como punto de partida algunas declaraciones públicas que sobre el particular hicimos.

Así, el pasado 15 de marzo de 2017, de forma conjunta con otras organizaciones de la sociedad civil, docentes universitarios e investigadores, Dejusticia participó en la elaboración y difusión de un comunicado público cuya finalidad era plantear, entre otras, algunas propuestas 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.”³. En ese momento, como organizaciones de la sociedad civil que hemos venido haciendo seguimiento a la implementación del Acuerdo Final (AF) con el objetivo de identificar problemas en dicho proceso y formular recomendaciones concretas que sean útiles para superar los escollos que surjan, tuvimos la preocupación de que la Corte Constitucional se viera excesivamente sobrecargada de nuevos procesos constitucionales y que esta situación le llevara a incumplir con los plazos reglamentarios para decidir los casos ordinarios que conoce.

En tanto actor central en la implementación de los acuerdos, la Corte tiene la labor de ejercer el control constitucional prioritario de todas las normas que se expidan en desarrollo del AF, y ello implica un significativo volumen de trabajo adicional a lo que ordinariamente tendría que hacer el Tribunal en relación con la revisión de acciones de tutela decididas y la evaluación constitucional de normas ordinarias. Pero no solo se trata de nuevas normas cuya constitucionalidad la Corte tendría que revisar, sino también de que este control, según lo ordenado en el AL 1/2016, tenía unas características que lo complejizaban y demandaban un esfuerzo adicional de la Corte, a saber: **i)** el control se tendría que realizar en unos términos reducidos, pues para Actos Legislativos y leyes la Corte solo cuenta con la tercera parte del término ordinario, sin que además pueda prorrogarse, mientras que, respecto del control constitucional de los decretos ley, la Corte cuenta con un término máximo de dos meses contados a partir de la expedición de la norma⁴; y **ii)** de no menor importancia está el hecho de que el control de la Corte versa

³ Ver, Comunicado sobre transparencia y publicidad de decretos-ley y gestión de procesos de la Corte Constitucional, en la implementación normativa vía *fast track*. [en línea] Disponible en https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_929.pdf

⁴ Debe precisarse que sobre este punto la Corte Constitucional, en la Sentencia C-174 de 2017 que revisó la constitucionalidad del Decreto Ley 121/2017, sostuvo que el término máximo de dos meses aplicaba para la *revisión constitucional* de la norma, que incluye desde que se radica la norma para control hasta el registro del proyecto de fallo, pero que no incluye el plazo para la toma de la *decisión*. En otras palabras, para la Corte una cosa es la *revisión constitucional*, sujeta al término máximo de dos meses, y otra la *decisión*, que tendría que adoptarse en un término adicional de máximo 20 días hábiles, término que resulta de aplicar la previsión

sobre materias de diversa naturaleza y complejidad, algunas de las cuales exigen un profundo análisis y debate. Así, tanto en términos cuantitativos como cualitativos el contexto actual de implementación del AF expone el trabajo de la Corte Constitucional a algunos retos que resulta necesario sobrellevar.

En aquel momento, las organizaciones firmantes del comunicado sugerimos, en lo relativo a la gestión de los procesos en la Corte, “(...) *la asignación de nuevos recursos y personal para el trabajo de la Corte Constitucional, durante la revisión constitucional de la implementación normativa del Acuerdo*”, pero también la posibilidad de que se otorgara a la Corte “(...) *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*”⁵. Esta segunda recomendación se asemeja a la medida prevista en el artículo 1 del Decreto 889 de 2017, en la que se comparten criterios de necesidad y adecuación.

La norma objeto de examen fue suscrita por el Ministro de Justicia, y no cabe duda que una norma como ésta recae dentro de la competencia del aquel ministerio pues directamente tiene que ver con aspectos relativos al sistema de justicia. De otro lado, al Decreto 889 de 2017 se le tituló como “*Por el cual se adiciona un artículo transitorio al Decreto 2067 de 1991*”, y claramente el Gobierno Nacional invocó las facultades que le permitieron expedir la norma, al decir que la produjo “*En ejercicio de las facultades constitucionales conferidas en el artículo 2° del Acto Legislativo 01 de 2016 (...)*”. Así mismo, dado que el decreto examinado se expidió el 27 de mayo de 2017, respeta el marco temporal de las facultades extraordinarias conferidas al Gobierno nacional por “(...) *180 días siguientes a la entrada en vigencia (...)*” del Acto Legislativo 1 de 2016, las cuales expiraban el 29 de mayo de 2017. Finalmente, en cuatro de las cinco páginas que conforman el Decreto 889/2017 es posible observar las razones que movieron al Gobierno Nacional a producir la norma, por lo cual, a primera vista, es razonable concluir que el decreto fue suficientemente motivado. Estos aspectos, a nivel más general, conducen a inferir que en términos formales no resulta reprochable la constitucionalidad a la norma analizada.⁶

del AL 1/2016 según la cual los términos ordinarios de la Corte se reducen a una tercera parte. El argumento central aducido por el Tribunal es que “(...) en la Constitución los términos que tiene la Corte para decidir no comprenden los plazos para que se surta el procedimiento antecedente, que aporta los elementos de juicio necesarios a la decisión.” (Párr. 47) Ver, Sentencia C-174/2017, M.P. María Victoria Calle Correa.

⁵ Ver, Comunicado sobre transparencia y publicidad de decretos-ley y gestión de procesos de la Corte Constitucional, en la implementación normativa vía *fast track*. [en línea] Disponible en https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_929.pdf

⁶ El análisis de este control formal, o revisión de los límites formales, ha sido desarrollado principalmente en las Sentencias C-160/2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; C-174/2017, M.P. María Victoria Calle Correa; C-224/2017, M.P. Alberto Rojas Ríos; y C-253/2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

2. El decreto ley 889 de 2017 cumple con los requisitos conexidad, estricta necesidad y reserva legal establecidos para los decretos expedidos por el presidente según lo establecido en el acto legislativo 01 de 2016 y la jurisprudencia constitucional.

El segundo momento del control procedimental, relativo a los aspectos de competencia en la expedición de la norma, y que la Corte Constitucional ha precisado como el cumplimiento de los requisitos de *necesidad estricta, conexidad y reserva legal o materias excluidas*⁷, también conduce a sostener la constitucionalidad del decreto objeto de examen.

El permitir que la Corte Constitucional, reunida en Sala Plena y siempre y cuando la mayoría de sus integrantes lo encuentre necesario, suspenda los términos de los procesos ordinarios que conoce para que efectivamente pueda priorizar el control automático, único y posterior de aquellas normas proferidas para implementar el AF, constituye una medida “*instrumental a la realización de los objetivos o compromisos del Acuerdo final*” (*conexidad teleológica o externa*⁸), la cual no rebasa “(...) *el ámbito de aquellos asuntos imprescindibles para el proceso de implementación*” (*conexidad objetiva*⁹). Una medida como la prevista en el decreto analizado busca facilitar la labor de la Corte Constitucional al proporcionarle el sustento legal para suspender procesos ordinarios de modo que pueda priorizar el estudio de las normas que implementan el AF; en este sentido, es un mecanismo enteramente instrumental a la implementación normativa del acuerdo y se mantiene dentro de los límites de la implementación pues la Corte solo podrá suspender temporalmente los términos de los procesos ordinarios siempre y cuando sea para focalizar su atención en el estudio de las normas que implementan el AF.

También resulta razonable afirmar que el Decreto 889/2017 tiene una *conexidad estricta*¹⁰ con el AF, puesto que su razón de ser es facilitar una fase del proceso de implementación normativa de todo el AF consistente en el control constitucional que debe realizar la Corte. En este sentido, el Decreto 889/2017 se relaciona con todo el AF, pero concretamente con el punto 6 en lo relativo a su implementación normativa, y de forma especial en lo que tiene que ver con el cumplimiento del calendario de implementación previsto en el punto 6.1.10. del AF. Como corolario, resultaría casi imposible negar que existe una estrecha

⁷ Ver Sentencias C-699/2016, M.P. María Victoria Calle Correa; C-160/2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; C-174/2017, M.P. María Victoria Calle Correa; C-224/2017, M.P. Alberto Rojas Ríos; C-253/2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; y C-289/2017, M.P. Aquiles Arrieta Gómez.

⁸ Ver, sentencia C-174/2017, M.P. María Victoria Calle Correa, párrafo 16, y sentencia C-224/2017, M.P. Alberto Rojas Ríos.

⁹ Ver, sentencia C-160/2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, párrafo 89, y sentencias C-253/2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado y C-289/2017, M.P. Aquiles Arrieta Gómez.

¹⁰ Ver, sentencia C-160/2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, párrafo 90, y sentencias C-253/2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado y C-289/2017, M.P. Aquiles Arrieta Gómez.

proximidad (*conexidad suficiente*¹¹) entre lo que la norma en concreto permite –la suspensión de los términos en los procesos ordinarios ante la Corte - y el proceso de implementación del AF: si no se permitiera dicha suspensión, la Corte no podría priorizar el análisis de constitucionalidad de las normas expedidas por el procedimiento especial o en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas al Gobierno nacional y, como consecuencia, la implementación del AF podría estar sometida a demoras.

Además de todo lo anterior, también existe *conexidad interna*¹² en la norma, puesto que la motivación desarrollada en sus considerandos es coherente con la disposición concreta que consagró. Esto es evidente, por ejemplo, tras la lectura de los considerandos 12 y 13, según los cuales:

Que con el propósito de permitir a la Corte Constitucional priorizar y agilizar la revisión constitucional que le corresponde adelantar sobre los actos legislativos, leyes y decretos con fuerza de ley aprobados y expedidos en el marco del Acto Legislativo 01 de 2016 se hace necesario facultar al alto Tribunal, de manera transitoria, para que reglamente lo relativo a la suspensión de términos en procesos ordinarios de constitucionalidad que cursen ante el pleno de la Corporación.

Que para otorgar dicha facultad, resulta imprescindible adicionar un artículo transitorio al Decreto 2067 de 1991 (...)

Sin lugar a dudas, la disposición que finalmente introdujo el Decreto 889/2017 no es más que un desarrollo de estas consideraciones.

De otro lado, la norma bajo análisis tenía que ser expedida en uso de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 2 del AL 1/2016 al Gobierno nacional porque resultaba ser el mecanismo más expedito para lograr el fin que se requería (*estricta necesidad*¹³). Haber tramitado la norma a través de una ley ordinaria, bien sea a través del procedimiento legislativo ordinario o el especial (*fast track*), habría implicado necesariamente esperar por lo menos un mes más en el cual se hubieran surtido los debates en comisiones y plenarias de la Cámara y el Senado de la República, para discutir una medida que, dado su eminente carácter instrumental y evidente razonabilidad, no habría necesitado de mayores debates. Mientras tanto, la Corte Constitucional habría tenido que, o bien suspender *de facto* el trámite de los procesos ordinarios que conoce, o bien tramitar al

¹¹ Ver, sentencia C-160/2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, párrafo 91, y sentencias C-253/2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado y C-289/2017, M.P. Aquiles Arrieta Gómez.

¹² Ver, sentencia C-174/2017, M.P. María Victoria Calle Correa, párrafo 17, y sentencia C-224/2017, M.P. Alberto Rojas Ríos.

¹³ Ver, sentencia C-160/2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, párrafo 92, y sentencias C-253/2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado y C-289/2017, M.P. Aquiles Arrieta Gómez.

mismo tiempo el análisis constitucional ordinario y de las normas de implementación del AF, con lo cual se habría podido desmejorar la calidad del análisis y el debate que estas últimas requieren. Así, ni el trámite legislativo ordinario ni el especial resultaban idóneos para expedir la norma analizada.

Finalmente, el contenido de esta norma no recae dentro de aquellas exclusiones expresamente previstas en el inciso segundo del artículo 2 del AL 1/2016 respecto de las facultades extraordinarias y temporales atribuidas al Gobierno nacional, a saber “(...) para expedir actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes códigos, leyes que necesitan mayorías calificada o absoluta para su aprobación, ni para decretar impuestos.”

De modo que el control procedimental al Decreto 889/2017 debe desembocar en la inexistencia de vicios de forma o procedimentales que pudieran afectar la constitucionalidad de la norma o, como se sostuvo en el Comunicado conjunto de Dejusticia y otras organizaciones sociales, “(...) 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”¹⁴.

La misma situación ocurre en relación con el control de fondo o material del decreto, puesto que, como lo sostuvimos en el comunicado público conjunto antes aludido, una disposición como la estudiada resulta razonable, conveniente y constitucional dado que:

- i) el artículo 242.4 de la Constitución Política plantea 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”, lo cual no excluye que, en situaciones extraordinarias -como sin duda lo es la implementación de un acuerdo de paz para poner fin a un conflicto armado de más de 50 años- sea posible suspender los términos de los procedimientos ordinarios de constitucionalidad, máxime si ello constituye, como en el presente caso, una posibilidad y no un mandato de obligatorio cumplimiento;
- ii) la facultad de suspensión puede ser vista como una limitación al derecho ciudadano de acceder a la justicia constitucional, pero dicha limitación resulta proporcional en la medida que no priva de solución definitiva al caso que se suspenda; además, está sujeta a un mecanismo de racionalización: tiene que ser adoptada por decisión de la mayoría de los miembros de la Corporación;

¹⁴ Ver, Comunicado sobre transparencia y publicidad de decretos-ley y gestión de procesos de la Corte Constitucional, en la implementación normativa vía *fast track*. [en línea] Disponible en https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_929.pdf

iii) “(...) 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”¹⁵.

3. La facultad de suspender el estudio de los procesos ordinarios de constitucionalidad debe estar condicionada al establecimiento de límites temporales, a efectos de garantizar el derecho al acceso a la administración de justicia.

Si bien, la norma analizada satisface plenamente los requisitos de orden formal y material para ser declarada exequible por la H. Corte Constitucional, al mismo tiempo consideramos que la disposición habilita una lectura según la cual la decisión de suspender los términos puede ser indefinida ya que no prevé claramente un plazo máximo de vigencia o que deba ser revisada periódicamente para determinar la conveniencia de mantenerla y el impacto que ha tenido en la gestión del trabajo de la Corte Constitucional.

Una lectura como esta podría derivar en una inconstitucionalidad de la medida al afectar desproporcionadamente el derecho de los ciudadanos a acceder a una pronta administración de justicia constitucional. De ahí que resulte oportuno sugerir que la exequibilidad condicionada de la norma en el entendido que, en todos los casos en que se decida la suspensión, esta deberá contener un plazo claro de vigencia¹⁶ y que, en segundo lugar, se establezca que la continuidad de las suspensiones dependerá de una evaluación periódica por parte de la Sala Plena de la Corte. Previsiones como estas reforzarían la constitucionalidad del Decreto 889 de 2017 al dotar de razonabilidad a la medida concreta que establece.

4. Solicitud

De acuerdo con las razones que expusimos en este documento, solicitamos a la Corte Constitucional que declare la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** del Decreto 889 de 2017, en el entendido de que el artículo 1 de la norma implica que la Corte Constitucional, cuando decida suspender los términos de los procesos ordinarios que conoce, debe fijar claramente un plazo máximo de suspensión y realizar revisiones periódicas a dichas suspensiones.

¹⁵ *Ibíd.*

¹⁶ Conforme al Decreto 2067/19991 y a la misma Corte Constitucional, este término ronda aproximadamente los 6 meses y 2 semanas. Ver, sentencia C-174/2017, M.P. María Victoria Calle Correa, párrafo 42.

Atentamente,

César Rodríguez Garavito
Director de Dejusticia

Rodrigo Uprimny Yepes
Investigador de Dejusticia

Hobeth Martínez Carrillo
Investigador de Dejusticia

Maryluz Barragán González
Investigadora de Dejusticia