



COMUNICADO 30

Julio 17 y 18 de 2024

Fe de erratas: Este comunicado se actualiza a las 20:00 del 19 de julio de 2024 e incluye la aclaración de voto del magistrado Antonio José Lizarazo Ocampo a la sentencia C-294 de 2024.

Sentencia SU-287/24 (17 de julio)

M.P. Diana Fajardo Rivera

Expediente: T-9.903.611

Corte Constitucional dejó sin efectos una decisión del Consejo de Estado que negó las pretensiones de la parte demandante en un proceso de reparación directa, por un presunto caso de ejecución extrajudicial. Al hacerlo, la Corte reafirmó la importancia del precedente sobre la flexibilidad probatoria para resolver casos relacionados con graves violaciones a los derechos humanos.

1. Antecedentes

Según la versión oficial, el 15 de febrero de 2008, en el municipio de Calima El Darién (Valle del Cauca), fue abatido en combates con el Ejército Nacional el joven Jhon Alexander Ayala. No obstante, los familiares de este se negaron a creer tal versión y, el 26 de enero de 2011, radicaron demanda de reparación directa contra el Estado, al considerar que lo que ocurrió, realmente, fue una ejecución extrajudicial, también conocida como “falso positivo”.

El 29 de enero de 2015, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca profirió sentencia de primera instancia, en la que accedió a las pretensiones. Dentro de sus consideraciones, expuso que la muerte de Jhon Alexander Ayala se trató de una ejecución extrajudicial. Para llegar a esta conclusión, tuvo en consideración que la víctima estaba en un tratamiento de rehabilitación por consumo de drogas y que fue ultimado junto a otro exconsumidor amigo. También señaló que la víctima no tenía conocimiento en el manejo de armas, que había estado en días anteriores departiendo con sus familiares y que las armas encontradas junto a los cuerpos no fueron disparadas.

En fallo de segunda instancia proferido el 21 de noviembre de 2022, el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, revocó la decisión y,

en su lugar, negó las pretensiones. En su criterio, no se evidenció que la muerte de Jhon Alexander Ayala fuera producto de una ejecución extrajudicial, en tanto que no se acreditó su estado de indefensión y no existían indicios sobre tal condición. Tampoco encontró hechos indicadores que permitieran deducir que Jhon Alexander Ayala hubiera sido trasladado al sitio de los hechos mediante engaños o el uso de la fuerza, ni que su muerte se produjera fuera de un combate militar o por un homicidio planeado por el Ejército. Además, las armas encontradas en el sitio de los hechos eran funcionales, y los cadáveres no presentaban disparos a corta distancia, como sí ocurre en los casos de ejecuciones extrajudiciales.

Contra la decisión del Consejo de Estado, los familiares de la víctima formularon acción de tutela el 23 de mayo de 2023, al considerar que esta providencia vulneró sus derechos fundamentales a la administración de justicia, al debido proceso, a la igualdad y los derechos de las víctimas.

En sede de tutela, las secciones del Consejo de Estado que resolvieron el amparo llegaron a resultados opuestos. Así, en primera instancia, la Sección Cuarta declaró un defecto fáctico y amparó los derechos de los demandantes, mientras que, en segunda instancia, la Sección Quinta revocó la decisión y negó las pretensiones de los familiares. Este expediente de tutela fue seleccionado y posteriormente su estudio asumido por la Sala Plena de la Corte Constitucional.

2. Síntesis de los fundamentos

Luego de superar el análisis de los requisitos generales de procedibilidad contra providencia judicial, la Sala Plena concluyó que la Sentencia del 21 de noviembre de 2022 de la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado incurrió en tres defectos que justifican el amparo sobre una providencia judicial.

En primer lugar, la sentencia cuestionada *desconoció el precedente* sobre la flexibilización probatoria frente a graves violaciones a los derechos humanos que ha desarrollado la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, a la cual se ha integrado la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Y al hacerlo, no cumplió con las cargas de transparencia y argumentación, sino que omitió pronunciarse sobre estas líneas jurisprudenciales y, en su lugar, promovió una lectura aislada de las normas del derecho civil sobre la carga de la prueba; lo cual, por todo lo que implica el fenómeno criminal de los “falsos positivos” para las víctimas y la administración de

justicia, no garantiza de mejor manera los derechos, principios y valores constitucionales.

En segundo lugar, la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado incurrió en un *exceso ritual manifiesto* cuando excluyó de su análisis algunas pruebas, como resultado de una comprensión demasiado rigurosa del marco procesal. Pruebas que contenían relatos de los familiares y que pudieron haber sido relevantes en el esclarecimiento del caso en tanto que aportaban elementos determinantes sobre el perfil de la víctima y sus últimos días en vida.

Finalmente, la providencia se enmarca en un *defecto fáctico*, en sus facetas positiva y negativa, en la medida que: (i) el Consejo de Estado no tuvo en cuenta el contexto geográfico y temporal en que ocurrieron los hechos; (ii) restó importancia al perfil de Jhon Alexander Ayala y cómo este era inconsistente con la versión del Ejército, pero sí reflejaba el prototipo de víctimas de los “falsos positivos”; y (iii) los elementos de prueba no permitían concluir, con mayor probabilidad, que el combate se produjo.

En consecuencia, la Corte Constitucional revocó la sentencia de la Sección Quinta del Consejo, que, actuando como juez de tutela de segunda instancia, negó el amparo. En su lugar, confirmó la decisión proferida por la Sección Cuarta que amparó los derechos fundamentales de la señora Luz Marina Ayala y demás familiares, pero por las razones consignadas en la presente providencia.

La Corte Constitucional no profirió órdenes adicionales en tanto que el fallo de primera instancia de tutela que se confirma ya había dejado sin efectos la providencia atacada y le había ordenado a la Sección Tercera del Consejo de Estado proferir una nueva decisión de fondo.

3. Decisión

Primero. REVOCAR la sentencia de tutela de segunda instancia, dictada el 9 de noviembre de 2023, por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. En su lugar, **CONFIRMAR**, por las razones consignadas en esta providencia, la sentencia de tutela de primera instancia proferida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, el 13 de julio de 2023, en el sentido de amparar los derechos fundamentales a la administración de justicia, al debido proceso, a la igualdad y los derechos de las víctimas de la parte demandante, y ordenar a la Sección Tercera proferir, en un término de veinte (20) días, una sentencia de reemplazo dentro del proceso de

reparación directa. En esa sentencia de reemplazo, la aludida Sección Tercera deberá tener en cuenta y aplicar las consideraciones de esta sentencia, en relación con el análisis que hizo sobre la configuración de los defectos por desconocimiento del precedente, procedimental por exceso ritual manifiesto y fáctico.

Segundo. Por la secretaría general de la Corte Constitucional, **LÍBRENSE** las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Sentencia C-288/24 (17 de julio)
M.P. Cristina Pardo Schlesinger
Expediente: D-15.591

Corte declaró exequible la celebración de pactos colectivos bajo el entendido que los mismos no pueden menoscabar los derechos de negociación colectiva y de asociación sindical

1. Norma demandada

CODIGO SUSTANTIVO DEL TRABAJO

(...)

ARTICULO 481. CELEBRACION Y EFECTOS. <Artículo modificado por el artículo 69 de la Ley 50 de 1990. El nuevo texto es el siguiente:> Los pactos entre empleadores y trabajadores no sindicalizados se rigen por las disposiciones establecidas en los Títulos II y III, Capítulo I, Parte Segunda del Código Sustantivo del Trabajo, pero solamente son aplicables a quienes los hayan suscrito o adhieran posteriormente a ellos.

(...)"

(...)"

LEY 50 DE 1990 (diciembre 28)

"Por la cual se introducen reformas al Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones."
(...)

ARTÍCULO 70. Adiciónase al Capítulo II del Título II Parte Tercera del Código Sustantivo del Trabajo, el siguiente artículo:

Cuando el sindicato o sindicatos agrupen más de la tercera parte de los trabajadores de una empresa, ésta no podrá suscribir pactos colectivos o prorrogar los que tenga vigentes.

2. Decisión

PRIMERO. Declarar la **EXEQUIBILIDAD** del artículo 481 del Código Sustantivo del Trabajo bajo el entendido que los pactos colectivos no pueden menoscabar el derecho de negociación colectiva ni de asociación sindical.

SEGUNDO. Declarar la **EXEQUIBILIDAD** del artículo 70 de la Ley 50 de 1990, por las razones expuestas en la presente decisión.

3. Síntesis de los fundamentos

La Corte estudió una demanda interpuesta contra los artículos 481 del Código Sustantivo del Trabajo y 70 de la Ley 50 de 1990 los cuales, a juicio de los accionantes, desconocen lo dispuesto en los artículos 4 del Convenio 98 de la OIT y 2 y 3 del Convenio 154 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que forman parte del bloque de constitucionalidad en virtud de lo dispuesto por el artículo 93 de la Constitución Política.

Como cuestiones previas, la Sala Plena analizó la aptitud de la demanda y la configuración de cosa juzgada. Al respecto, consideró que se cumplían los presupuestos exigidos para emitir un pronunciamiento de fondo y que en este caso no se configuraba el fenómeno de cosa juzgada respecto de la sentencia C-1491 de 2000.

Para resolver los problemas jurídicos planteados, la Corte abordó los siguientes temas: (i) aspectos generales del derecho de asociación y libertad sindicales; (ii) el deber estatal de estimular y fomentar la negociación colectiva entre empleadores y trabajadores y la coexistencia de pactos colectivos y convenciones colectivas en el ordenamiento jurídico interno; (iii) los informes de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios de la OIT y las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical de la misma organización, sobre la coexistencia de pactos colectivos y convenciones colectivas en el ordenamiento jurídico colombiano.

Al revisar el cargo expuesto, la Corte consideró que la coexistencia de los pactos colectivos y las convenciones colectivas no desconoce los derechos de asociación sindical y de negociación colectiva; y la existencia de los pactos colectivos no es contraria la obligación estatal de estimular y fomentar la negociación colectiva.

En cuanto al artículo 481 del Código Sustantivo del Trabajo (CST), señaló la Corte que la negociación colectiva no era exclusiva de las organizaciones sindicales, recordando que la jurisprudencia constitucional ha reconocido que los pactos colectivos suscritos con representantes de trabajadores no sindicalizados se enmarcan en el derecho de negociación colectiva reconocida en el artículo 55 de la Constitución Política y los convenios 87, 98 y 154 de la OIT.

Sin embargo, reconoció que la aplicación indebida de la norma ha creado un contexto que permite entender que la celebración de los pactos colectivos por sí misma atenta contra los derechos de asociación sindical y de negociación colectiva. Incluso, el legislador consciente de esta situación de abuso de la figura ha contemplado garantías, incluso de naturaleza penal, para que este derecho de asociación en su faceta negativa pueda ser ejercido sin afectar a los sindicatos y su derecho de negociación.

Por lo tanto, el artículo 481 del Código Sustantivo del Trabajo se declaró exequible, bajo el entendido de que los pactos colectivos no pueden menoscabar el derecho de asociación sindical ni de negociación colectiva.

Respecto de las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical, se concluyó que tenían origen en denuncias y quejas contra el Estado colombiano por el uso indebido de los pactos sindicales para afectar el derecho de asociación sindical. No obstante, este uso indebido no implica una incompatibilidad de los pactos colectivos, en sí mismos considerados, con los Convenios 98 o 154. En cuanto a los informes de la Comisión de Expertos, de carácter no vinculante, se observó que igualmente se circunscriben al mal uso de los pactos colectivos.

En consecuencia, se consideró que estas recomendaciones e informes de la Comisión de Expertos permitían reconocer la existencia de conductas antisindicales por parte de los empleadores, pero no eran determinantes para establecer que la figura del pacto colectivo (en escenarios distintos a los ya señalados) fuera contraria a lo dispuesto en los Convenios 98 y 154.

Además, señaló que el ejercicio abusivo de la libertad patronal para celebrar pactos colectivos no podía afectar el derecho a la negociación colectiva de los trabajadores que libre y voluntariamente decidieron afiliarse a un sindicato ni de aquellos que, de la misma manera, eligieron no hacerlo. Como tampoco, determinar la constitucionalidad de una figura que ha sido considerada por esta Corte ajustada a la Constitución

y a lo establecido en los Convenios antes citados. Recordando que el ordenamiento jurídico interno contempla mecanismos para contrarrestar y corregir este tipo de conductas, a través de medidas administrativas de inspección y vigilancia, de sanciones penales y/o de acciones judiciales. En consecuencia, declaró exequible el artículo 70 de la Ley 50 de 1990.

La magistrada **Diana Fajardo Rivera** y el magistrado **Antonio José Lizarazo Ocampo** aclararon su voto.

Sentencia C-292/24 (18 de julio)
M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar
Expediente: D-15.605

Corte declaró condicionalmente exequible el párrafo 1º del artículo 116 de la Ley 115 de 1994, en el que se establecen medidas para garantizar la prestación del servicio educativo estatal en zonas de difícil acceso a favor de las comunidades indígenas, en el entendido que, esta disposición particular y especial, se extiende a los grupos negros, afrodescendientes, raizales y palenqueros

1. Norma demandada

“LEY 115 DE 1994
(febrero 8)

Por la cual se expide la ley general de educación

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

ARTÍCULO 116. TÍTULO EXIGIDO PARA EJERCICIO DE LA DOCENCIA. <Artículo modificado por el artículo 1º de la Ley 1297 de 2009. El nuevo texto es el siguiente:>

Para ejercer la docencia en el servicio educativo se requiere Título de Normalista Superior expedido por una de las

Normales Reestructuradas, Superiores expresamente autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional o de Licenciado en Educación u otro título profesional expedido por una institución universitaria, nacional o extranjera, académicamente habilitada para ello.

PARÁGRAFO 1º. Para garantizar la prestación del servicio educativo estatal en zonas de difícil acceso podrá contratarse su prestación con entidades privadas de reconocida trayectoria e idoneidad, de conformidad con la reglamentación vigente, siempre que el personal que integra las correspondientes listas de elegibles para ser nombrados en esos cargos no acepte el nombramiento, que no se cuente con personal titulado para proveer los cargos en

provisionalidad o no se cuente con las correspondientes plazas. Las entidades contratadas tendrán la obligación de capacitar al personal que se destine para la docencia, remunerarlo de acuerdo con las escalas salariales fijadas por el Gobierno Nacional y garantizar su afiliación al sistema de seguridad social en los términos de la ley. En todo caso, dicho personal deberá acreditar como mínimo la culminación de la educación media, condición esta que no se aplica a la oferta de servicio educativo para las **comunidades indígenas**. El servicio educativo que se ofrezca a estas comunidades será atendido provisionalmente con docentes y directivos docentes etnoeducadores normalistas superiores, licenciados en

educación o profesionales con título distinto al de licenciado o, cuando no los hubiere disponibles, por personal autorizado por las autoridades tradicionales del correspondiente pueblo indígena, sin los títulos académicos a los que se refiere este artículo.

PARÁGRAFO 2°. Para ejercer la docencia en educación primaria, el título de normalista superior o el de licenciado en educación no requiere ningún énfasis en las áreas del conocimiento.

PARÁGRAFO 3°. Para efectos del concurso de ingreso a la carrera administrativa docente, el título de Tecnólogo en Educación será equivalente al de Normalista Superior."

2. Decisión

ÚNICO. Declarar la **EXEQUIBILIDAD** del parágrafo 1° del artículo 116 de la Ley 115 de 1994, bajo el entendido que lo que en él se dispone también se aplica a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional estudió una acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra de la expresión "comunidades indígenas", contenida en el parágrafo 1° del artículo 116 de la Ley 115 sancionada en 1994, disposición que fue modificada mediante el artículo 1° de la Ley 1297 de 2009. Según esa norma, el requisito de acreditar como mínimo la culminación de la educación media no se aplica a la oferta del servicio educativo de las comunidades indígenas. El renglón inmediatamente siguiente establece que el servicio educativo que se ofrezca a esas comunidades será atendido, de manera provisional, con docentes y directivos etnoeducadores normalistas superiores, licenciados en educación o profesionales con título distinto a licenciado o, cuando no los haya, por el personal autorizado por las

autoridades tradicionales del correspondiente pueblo indígena, sin los títulos académicos a los que se refiere la misma norma.

Los demandantes le solicitaron a esta Corte declarar la constitucionalidad condicionada de la expresión “*comunidades indígenas*” de la norma aludida, en el entendido de que también incluye a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras (NARP) dentro de la excepción que permite que los etnoeducadores no tengan que acreditar la culminación de la educación media para ser docentes.

Para soportar su pretensión, en la demanda de inconstitucionalidad fueron planteados dos cargos. El primero, por omisión legislativa relativa, pues, según los actores, el legislador: (i) incumplió un mandato constitucional específico consistente en garantizar la identidad y diversidad étnica y cultural de las comunidades NARP, así como su derecho a la etnoeducación; (ii) lo hizo sin una justificación válida o razón suficiente, lo que conllevó a, (iii) una discriminación negativa de esos colectivos étnicos. Por su parte, en un segundo cargo, los accionantes señalaron que la expresión demandada desconoce el principio de igualdad y la prohibición de discriminación a las comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras.

Antes de abordar el estudio de fondo de la demanda, la Sala Plena consideró necesario hacer la integración de la unidad normativa, con el fin de pronunciarse respecto de la totalidad del párrafo 1º al cual pertenece la expresión “*comunidades indígenas*”. Con esto, la Sala decantó la naturaleza especial y excepcional que tiene el párrafo 1º del artículo 116 de la Ley 115 de 1994, en el que el legislador establece medidas para garantizar la prestación del servicio educativo estatal en zonas de difícil acceso a favor de las comunidades indígenas.

Bajo este panorama, se reiteró la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el carácter pluralista y multicultural de la Nación colombiana, y de los derechos a la identidad étnica y a la autonomía de las comunidades NARP. También se recordó el concepto de etnoeducación, que corresponde a un mecanismo dirigido a garantizar la identidad de los pueblos negros, afrodescendientes, raizales y palenqueros (NARP). Finalmente, se estudió el papel que juega el principio de igualdad para materializar las garantías constitucionales referidas, respecto de dos comunidades que si bien están amparadas en el carácter pluralista y multicultural de la Nación, son esencialmente distintas.

A partir de esas consideraciones, la Sala Plena estudió el cargo por omisión legislativa relativa. En primer lugar, determinó que existía la norma sobre la cual se predica el cargo, la cual excluye de sus consecuencias jurídicas, a una comunidad asimilable, a saber, los colectivos NARP, respecto de los grupos indígenas. En segundo lugar, concluyó que sí había un deber constitucional específico para el legislador, que se deriva, tanto de la protección a la diversidad étnica y cultural de la Nación que consagra la Constitución, como del mandato según el cual la educación que se provea e imparta a las comunidades NARP debe respetar, conservar y transmitir la identidad de esos grupos étnicos. En tercer lugar, la exclusión de las comunidades NARP de la norma enjuiciada carece de un principio de razón suficiente, pues el legislador no expuso los motivos por los cuales decidió circunscribir el ámbito de protección de la norma atacada, únicamente, a las comunidades indígenas. Por último, la Sala determinó que la falta de justificación y objetividad de la exclusión advertida genera una desigualdad negativa en contra de los colectivos negros, afrodescendientes, raizales y palenqueros, frente a las comunidades indígenas. Por todo lo anterior, esta Corporación estableció que sí se configuraba el cargo por omisión legislativa relativa.

Posteriormente, la Sala Plena se refirió al cargo por violación del principio de igualdad. Para solventarlo, aplicó un grado de escrutinio intermedio. A partir de los criterios propios de un test de igualdad de ese grado simplificado, constató que la medida establecida en parágrafo 1º del artículo 115 de la Ley 116 de 1994 persigue un fin constitucionalmente importante, en términos de educación, y para garantizar el acceso en zonas apartadas de la geografía nacional. También corroboró que el medio elegido es efectivamente conducente para lograrlo, pues esa disposición consagra una serie de excepciones encaminadas a garantizar la disponibilidad de docentes que presten el servicio de educación. Sin embargo, la Sala concluyó que la medida es evidentemente desproporcionada, pues excluye de tajo a las comunidades NARP de los efectos de la norma, mientras que incluye en su literalidad a los grupos indígenas, cuando no existe una razón que justifica privilegiar a los segundos y privar de esa protección a los primeros.

Para la Sala Plena, la desproporcionalidad de la medida es aún más intensa, pues restringe el derecho a la etnoeducación de las comunidades NARP, respecto de este marco normativo especial y excepcional, consagrada en el parágrafo 1 del artículo 116 de la Ley 115 de 1994.

Por todo lo anterior, la Sala Plena de la Corte Constitucional concluyó que están llamados a prosperar los dos cargos formulados en la demanda. A su turno, esta Corporación optó por proferir una decisión de exequibilidad condicionada, pues el hecho de que se hayan configurado los dos cargos propuestos no puede derivar en la expulsión del ordenamiento jurídico del párrafo enjuiciado. Ello porque lo que realmente es contrario a la Constitución es excluir a las comunidades NARP de los efectos en cuanto a la etnoeducación que se consagran en el párrafo controvertido, no las medidas que esa norma contiene.

Finalmente, el magistrado **Antonio José Lizarazo Ocampo manifestó que aclaraba su voto** respecto de esta decisión de la Sala Plena para insistir en la protección diferenciada de las comunidades étnicas, tal como fue señalado por la corporación en la Sentencia C-520 de 2023.

Sentencia C- 293/24 (18 de Julio)
M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar
Expediente: D-15.643

La Corte declara inexecutable las disposiciones normativas que establecen la inhabilidad para desempeñar cargos en la Defensoría del Pueblo, tanto en el cargo de defensor del pueblo como en los demás cargos de la entidad, cuando existe una resolución acusatoria o su equivalente

1. Normas demandadas

Las normas demandadas son las enunciadas en el numeral 5 del artículo 3 de la Ley 24 de 1992 y en la expresión: “o hayan sido afectados por resolución de acusación o su equivalente, debidamente ejecutoriada;”, contenida en el literal c del artículo 174 de la Ley 201 de 1995, cuyos textos, con lo demandado en subrayas, son los siguientes:

“Ley 24 de 1992
*(diciembre 15)*¹

*Por la cual se establecen la
organización y
funcionamiento de la
Defensoría del Pueblo y se
dictan otras disposiciones en*

*desarrollo del artículo 283 de
la Constitución Política*

El Congreso de Colombia,

DECRETA

[...]

¹ Diario Oficial No. 40.690 del 15 de diciembre de 1992.

Artículo 3. El Defensor del Pueblo deberá reunir las mismas calidades exigidas para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional o del Consejo de Estado. Tomará posesión del cargo ante el Presidente de la República o ante quien haga sus veces en la fecha de iniciación del período.

No podrá ser Defensor del Pueblo:

1. Quien haya sido condenado por sentencia judicial ejecutoriada a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos.

2. Quien en proceso disciplinario haya sido sancionado por autoridad competente en decisión ejecutoriada con destitución o suspensión del cargo.

3. Quien haya sido excluido por medio de decisión ejecutoriada del ejercicio de una profesión.

4. Quien se halle en interdicción judicial.

5. Quien haya sido objeto de resolución acusatoria, debidamente ejecutoriada, mientras se defina su situación jurídica, salvo si aquella se profirió por delitos políticos o culposos.

6. Quien sea pariente dentro del cuarto grado de consanguinidad, primero de afinidad o primero civil o tenga vínculos por matrimonio o

unión permanente con los Representantes a la Cámara que intervienen en su elección, con el Procurador General de la Nación y con el Presidente de la República o quien haga sus veces que intervenga en su postulación.

PARÁGRAFO. En todo caso, el régimen de inhabilidades establecido por la ley para el Procurador General de la Nación será aplicable al Defensor del Pueblo.”

“Ley 201 de 1995
(julio 28)²

Por la cual se establece la estructura y organización de la Procuraduría General de la Nación y se dictan otras disposiciones

El Congreso de Colombia,

DECRETA

[...]

ARTÍCULO 174. INHABILIDADES. Además de las inhabilidades señaladas para desempeñar el cargo de Agente del Ministerio Público, no podrán desempeñar cargos o empleos en la Procuraduría General de la Nación y en la Defensoría del Pueblo:

a) Quienes se hallen en interdicción judicial;

b) Quienes padezcan alguna afección física o mental debidamente comprobada, que comprometa la capacidad necesaria para el desempeño del cargo;

² Diario Oficial No. 41.950 del 28 de julio de 1995.

c) Quienes se encuentren bajo medida de aseguramiento que implique la privación provisional de la libertad, o hayan sido afectados por resolución de acusación o su equivalente, debidamente ejecutoriada;

d) Quienes hayan sido excluidos de la profesión o suspendidos en su ejercicio;

e) Quienes por falta disciplinaria hayan sido destituidos, o suspendidos por tercera vez de un cargo público, dentro de los cinco años anteriores;

f) Quienes hayan sido condenados por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos;

g) El servidor público que haya sido condenado por delitos contra el patrimonio del Estado o por enriquecimiento ilícito;

h) Quienes a la presente Ley hayan sido retirados del servicio por haber obtenido calificaciones deficientes por decisión en firme. Esta inhabilidad durará cuatro años;

i) Las demás que señale la ley."

2. Decisión

PRIMERO. Declarar la **INEXEQUIBILIDAD** de la norma enunciada en la expresión: "o hayan sido afectados por resolución de acusación o su equivalente, debidamente ejecutoriada", contenida en el literal c del artículo 174 de la Ley 201 de 1995.

SEGUNDO. Declarar la **INEXEQUIBILIDAD** de la norma prevista en el numeral 5 del artículo 3 de la Ley 24 de 1992.

3. Síntesis de los fundamentos

En esta sentencia se decidió una demanda de inconstitucionalidad en contra de las normas previstas en la expresión: "o hayan sido afectados por resolución de acusación o su equivalente, debidamente ejecutoriada", contenida en el literal c del artículo 174 de la Ley 201 de 1995 y en el numeral 5 del artículo 3 de la Ley 24 de 1992. En dichas normas se prevé una inhabilidad para acceder a desempeñar el cargo de Defensor del Pueblo y los empleos de la Defensoría del Pueblo, respectivamente. La inhabilidad se produce cuando la persona que aspira a desempeñar tales cargos ha sido afectada por resolución de acusación o su equivalente.

Frente a estas normas, los actores señalan que ellas son incompatibles con lo previsto en el artículo 40.7 de la Constitución Política de 1991, en la medida en que introducen una limitación desproporcionada al derecho político fundamental a acceder al desempeño de cargos públicos.

Para soportar su dicho, los actores sostienen que tales normas persiguen una finalidad importante e imperiosa en términos constitucionales, como es la de garantizar la idoneidad de los servidores que laboren en dicha entidad, pero que el medio empleado para ello no es necesario para lograr dicha finalidad. Con fundamento en este análisis, concluyen que dichas afectan de manera desproporcionada e intensa el derecho político fundamental a acceder al desempeño de cargos públicos. De otra parte, destacan que esta misma inhabilidad, en el contexto de otras entidades, ya ha sido analizada por la Corte, que la ha encontrado incompatible con dicho derecho y, por ello, ha declarado inexecutable las normas que la prevén, de manera que en esta materia existe ya un precedente, que es preciso atender en el presente caso.

El análisis de la Sala comenzó por tres cuestiones previas. En la primera cuestión se constató si las normas demandadas están vigentes o si, en caso de no estarlo, siguen produciendo efectos jurídicos. Al revisar este asunto, la Sala pudo establecer que la norma demandada de la Ley 201 de 1995 fue parcialmente derogada, en aquello que tiene que ver con la Procuraduría General de la Nación, pero que está vigente lo relativo a la Defensoría del Pueblo. En el mismo sentido, constató que la norma demandada de la Ley 24 de 1992 está vigente. En la segunda cuestión se estudió si se configuraba o no el fenómeno de la cosa juzgada constitucional material, pues sobre esta inhabilidad ya se había pronunciado la Corporación. Luego de analizar sus sentencias anteriores, la Sala concluyó que no se configuraba dicho fenómeno y que, como lo sostienen los actores, existen precedentes relevantes para el presente caso. En la tercera cuestión, suscitada por algunos intervinientes que solicitaron ampliar el parámetro de juzgamiento para incluir en él la presunción de inocencia, la Sala resolvió no hacer tal ampliación, con fundamento en su jurisprudencia.

Superado lo anterior, la Sala procedió a plantear dos problemas jurídicos. El primer problema fue el de establecer si la norma prevista en el numeral 5 del artículo 3 de la Ley 24 de 1992, conforme a la cual no será Defensor del Pueblo quien haya sido objeto de resolución acusatoria, debidamente ejecutoriada, mientras se defina su situación jurídica, salvo si aquélla se profirió por delitos políticos o culposos, es compatible con el derecho político fundamental a acceder al desempeño de funciones y

cargos públicos, previsto en el artículo 40.7 de la Carta. El segundo problema fue el de establecer si la norma prevista en la expresión: “o *hayan sido afectados por resolución de acusación o su equivalente, debidamente ejecutoriada*”, contenida en el literal c) del artículo 174 de la Ley 201 de 1995, conforme a la cual las personas que estén en esa situación no podrán desempeñar cargos o empleos en la Defensoría del Pueblo, es compatible con el derecho político fundamental a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, previsto en el artículo 40.7 de la Carta.

Para resolver dichos problemas, en primer lugar, la Sala reiteró su jurisprudencia sobre la coexistencia de dos sistemas de enjuiciamiento penal y la equivalencia funcional que existe entre la formulación de acusación o resolución acusatoria, que es una figura propia del procedimiento penal previsto en la Ley 600 de 2000 y el acto complejo de la acusación, que es una figura del procedimiento penal previsto en la Ley 906 de 2004. En segundo lugar, la Sala analizó los datos del sistema penal sobre investigación y juzgamiento. En tercer lugar, la Sala dio cuenta de su jurisprudencia sobre el régimen de inhabilidades para el acceso al desempeño de funciones públicas. En cuarto lugar, la Sala se refirió a su jurisprudencia sobre el derecho fundamental a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos en el contexto de los derechos políticos y sus límites. En quinto lugar, la Sala estudió sus precedentes en esta materia y, en particular, los que se encuentran en las Sentencias C-176 de 2017 y C-427 de 2023.

Con fundamento en los anteriores elementos de juicio, la Sala procedió a resolver los dos problemas jurídicos planteados. Para este propósito, el análisis comenzó por destacar el sentido y alcance de la inhabilidad en ambas normas. Sobre esta base, se dejó en claro que se estaba ante una inhabilidad requisito. El análisis prosiguió, conforme a los precedentes existentes, por fijar la intensidad del test de proporcionalidad aplicable al caso, que fue la intermedia. Al aplicar el test, se constató que la finalidad perseguida por las normas demandadas es legítima, importante e imperiosa en términos constitucionales; que el medio empleado no es efectivamente conducente para alcanzar esta finalidad; y que al analizar los beneficios y las afectaciones que se siguen de usar dicho medio, en un análisis de proporcionalidad en sentido estricto, las segundas superan a los primeros. En vista de las anteriores circunstancias, la Sala concluyó que las normas demandadas introducen una limitación desproporcionada al derecho político fundamental a acceder al desempeño de cargos públicos y, en consecuencia, no son compatibles con la Constitución. Por ello, procedió a declarar su inexecutableidad.

4. Salvamento de voto

El magistrado **Antonio José Lizarazo Ocampo salvó su voto en la presente decisión**, por considerar que, contrario a lo afirmado en la decisión mayoritaria, el legislador tiene un amplio margen de configuración del régimen de inhabilidades para acceder al servicio público, en particular cuando se trata de los más altos cargos del Estado como lo es el Defensor del Pueblo.

El régimen de inhabilidades cumple una función de garantía del interés general y de la idoneidad, probidad, imparcialidad y moralidad de los servidores públicos, así como precaver que el ejercicio de la función pública no se verá afectado por el comportamiento anterior, los vínculos familiares o el desempeño de ciertas actividades, por lo que resulta razonable y proporcional que el legislador hubiera establecido como inhabilidad para ser defensor del pueblo y ocupar otros cargos o empleos en la Defensoría del Pueblo o en la Procuraduría General de la Nación, el hecho de haber *sido objeto de resolución acusatoria, debidamente ejecutoriada, mientras se defina su situación jurídica, salvo si aquélla se profirió por delitos políticos o culposos.*

Para el magistrado Lizarazo, la resolución de acusación o su equivalente implican la existencia de indicios graves acerca de la comisión del delito -ya que, en caso contrario, la Fiscalía tendría que haber precluido o archivado la investigación-. La inhabilidad se limita a los delitos dolosos, y por tanto excluye los delitos culposos y los políticos. La definición de la inhabilidad se inscribe en un amplio margen de configuración legislativa -para establecer la forma de valorar la idoneidad de la persona que ocupa u ocupará un empleo- y es una medida conducente y necesaria para proteger la confianza de la comunidad en tales funcionarios.

En ese sentido, el magistrado Lizarazo advirtió que la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo ejercen el Ministerio Público cuya función constitucional consiste en la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas y que, por lo mismo, no resulta desproporcionado que el legislador hubiera considerado necesario excluir a quienes podrían estar incurso en conductas dolosas violatorias de los derechos humanos o constitutivas de delitos dolosos contra la administración pública, entre otras, a efectos de asegurar el cumplimiento de sus funciones constitucionales y la confianza de la sociedad en dichos órganos de control.

Finalmente, recordó que la Corte Constitucional en el Sentencia C-558 de 1994 dijo sobre la inhabilidad a que se viene haciendo referencia, lo siguiente:

“Que una persona a quien se le haya dictado auto de detención por delito doloso, aunque goce del beneficio de excarcelación, o se haya proferido en su contra resolución acusatoria en proceso penal, no pueda ser nombrada en ningún cargo de la Fiscalía General de la Nación "mientras se le define su responsabilidad", es disposición tan lógica y obvia que no merece mayor análisis. Veamos: (...) 3.- que se haya proferido resolución de acusación en su contra, es aún más grave, porque en esa providencia ya se ha tipificado la conducta y una vez analizadas todas las pruebas existen no sólo uno sino varios indicios graves que comprometen seriamente su responsabilidad en el hecho delictivo, razón por la cual se le formulan cargos, decisión que pone fin a la etapa investigativa y da lugar a la iniciación del juzgamiento. (...) Si se acepta que en órganos como la Fiscalía presten sus servicios personas contra las cuales existen indicios graves de responsabilidad en la comisión de delitos dolosos, es tanto como admitir que se destruya el Estado de Derecho, pues la administración de justicia queda en manos de personas cuyas virtudes o condiciones personales están en entredicho y, por tanto, no serían garantía suficiente de un correcto ejercicio de la función pública asignada, ni son garantía para los procesados”.

Sentencia C-294/24
M.P. Natalia Ángel Cabo
Expedientes D-15438 y D-15461AC

Corte Constitucional declaró inexecutable el numeral 6° y el párrafo 3° del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023 por vicios en su proceso de formación, particularmente por la violación de los principios de publicidad, consecutividad e identidad flexible

1. Normas demandadas

“LEY 2294 DE 2023

por el cual se expide el Plan
Nacional de Desarrollo
2022-2026

“Colombia Potencia
Mundial de la Vida”

**EL CONGRESO DE
COLOMBIA**

DECRETA:

ARTÍCULO 61. MECANISMOS PARA FACILITAR Y DINAMIZAR LOS PROCESOS DE COMPRA DE TIERRAS POR OFERTA VOLUNTARIA. En el marco del procedimiento de compra por oferta

voluntaria de tierras, que se destinarán al fondo de tierras a cargo de la Agencia Nacional de Tierras (ANT), podrán adelantarse las siguientes medidas:
(...)

6. Procedimientos de la autoridad de tierras que deberán ser resueltos en fase administrativa. Para los asuntos de que trata los numerales 4, 5 y 7 del artículo 58 del Decreto Ley 902 de 2017, la Agencia Nacional de Tierras (ANT), mediante acto administrativo fundamentado en el informe técnico jurídico definitivo y demás pruebas recaudadas, tomará la decisión de fondo que corresponda.

En firme dicho acto administrativo, la ANT procederá a su radicación en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del círculo donde se encuentra el predio, con el fin de que se realice el respectivo registro en el folio de matrícula inmobiliaria.

Los particulares que aduzcan tener derechos reales sobre los predios sometidos a los asuntos indicados, podrán ejercer únicamente la acción de nulidad agraria de que trata el artículo 39 de dicho decreto.

Dicha acción operará como control judicial frente al acto administrativo en el que se toma la decisión de fondo. Para su interposición, el accionante contará con un término de tres (3) años, contados a partir de la fecha de inscripción del acto administrativo en el folio de matrícula inmobiliaria. Esta acción podrá interponerse
(...)

2. Decisión

Declarar **INEXEQUIBLES** el numeral 6º y el parágrafo 3º del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023, “[p]or [la] cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 ‘Colombia Potencia Mundial de la Vida’”.

directamente, sin necesidad de haber agotado los recursos contra el acto administrativo.

En los eventos en los que el juez disponga la suspensión provisional del acto administrativo en el marco de la acción de nulidad agraria, la ANT podrá disponer del inmueble conforme a sus competencias legales, siempre y cuando constituya una reserva destinada a cumplir las órdenes judiciales que se puedan dar en favor de los accionantes. Dicha reserva podrá ser constituida con recursos de su presupuesto, vehículos financieros públicos y/o cuentas especiales de la Nación.

Los procedimientos especiales agrarios que hubiesen pasado a etapa judicial, empero no hayan surtido la fase probatoria en dicha instancia, podrán ser reasumidos, mediante acto administrativo, por la Agencia Nacional de Tierras y tramitarse atendiendo las disposiciones acá contenidas.

(...).

PARÁGRAFO TERCERO. El numeral 6 del presente artículo deroga el inciso segundo del artículo 39, el numeral 2 del artículo 60, el inciso segundo del artículo 61, el artículo 75 y el inciso tercero del artículo 76, solo en lo que respecta a los asuntos de que trata los numerales 4, 5 y 7 del artículo 58 del Decreto Ley 902 de 2017; y las demás normas procedimentales que contradigan su contenido.

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional estudió dos demandas de inconstitucionalidad formuladas contra el numeral 6 y el parágrafo 3 del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023, que modificaban el trámite de algunos procesos agrarios. En concreto, las normas acusadas eliminaban la fase judicial que prevé el Decreto Ley 902 de 2017 para el desarrollo de los siguientes procesos: clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos, extinción judicial del dominio sobre tierras incultas, caducidad administrativa, condición resolutoria del subsidio, reversión y revocatoria de titulación de baldíos.

Los demandantes propusieron cuatro cargos de inconstitucionalidad: dos por vicios en el proceso de formación de la ley y dos cuestionamientos de fondo. La Sala Plena sólo examinó los dos primeros cargos al constatar que se incurrió en vicios de trámite insubsanables, tal y como se pasa a explicar.

De forma inicial, la Corte analizó si se desconoció el principio de publicidad en el segundo debate llevado a cabo en la plenaria del Senado porque, según la demanda, los senadores no conocieron ni tuvieron la oportunidad de conocer el contenido de la proposición a través de la cual se introdujeron las normas demandadas al proyecto de ley.

Al revisar el trámite legislativo, la Sala Plena encontró que las normas acusadas se incluyeron mediante una proposición frente al entonces artículo 55 del proyecto de ley, la cual fue radicada el 26 de abril de 2023 en la plenaria del Senado y aprobada mediante votación en bloque el 2 de mayo del mismo año. En relación con la publicidad de esta proposición, se constató que no se cumplió con el mecanismo de publicidad definido en la Ley 5 de 1992, esto es, la lectura de la proposición previo a su debate y aprobación. Adicionalmente, al examinar si la publicidad se garantizó por otros mecanismos, esta Corporación encontró que:

- a) La explicación realizada por el presidente del Senado sobre la proposición no fue clara ni detallada, de manera que con ella no se garantizó que los senadores pudieran conocer su alcance antes de ser aprobada.
- b) No se demostró que la publicación de la proposición en la página web del Senado de la República fuera anterior a la decisión y, en cualquier caso, en el trámite ante la plenaria no se anunció ni

se les indicó a los senadores que ese mecanismo sería la forma de publicidad en esa instancia.

c) La intervención de la ministra de Agricultura, a la que algunos de los intervinientes en el proceso apelan para indicar que sí se cumplió con el requisito de publicidad de la proposición mencionada, se realizó en la plenaria del Senado en la sesión del 3 de mayo de 2023, es decir un día después de su aprobación. Esta intervención de la ministra, además, se refirió a otro artículo del proyecto de ley, relacionado con la derogatoria del Decreto Ley 902 de 2017.

Para algunos intervinientes, el debate en el que participó la ministra de Agricultura daba cuenta del conocimiento de la proposición aprobada el día anterior, que contenía las normas demandadas. Sin embargo, la Corte, después de revisar en detalle el debate, concluyó que de este no se podía inferir el conocimiento de los senadores de la proposición aprobada el día anterior. Puntualmente, como se indicó, la Corte encontró que el debate giró en torno a una proposición sobre otro artículo que se referiría a las vigencias y las derogatorias previstas en el proyecto de la Ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo y no se habló ni de la aprobación puntual del artículo 55 ni del tema de la eliminación de la fase judicial que prevé el Decreto Ley 902 para el desarrollo de diferentes procesos agrarios.

Finalmente, la Corte concluyó que la radicación de la proposición en la secretaría general del Senado tampoco sirvió como un mecanismo para garantizar el principio de publicidad, pues contrario a lo que sucedió en el trámite legislativo examinado en la sentencia C-134 de 2023, esa radicación y la disponibilidad de la proposición para consulta por parte de los congresistas no se les anunció durante el trámite.

Así, la Sala Plena concluyó que, en relación con las normas demandadas, no se acudió a un mecanismo de publicidad que garantizara el conocimiento de los congresistas y, por lo tanto, se violó el principio de publicidad, el cual constituye un presupuesto para el debate y adopción de una decisión democrática. En efecto, la Corte constató que los senadores no pudieron conocer el alcance de las normas sobre las que recayó su decisión. Esta omisión tiene connotaciones particulares en tratándose de la discusión de normas del Plan Nacional de Desarrollo, y de reformas que modifican leyes de implementación del acuerdo de paz.

Por otro lado, la Sala Plena concluyó que en el trámite legislativo también se violó el principio de consecutividad e identidad flexible. Sobre el punto, la Corte recordó lo dicho en la sentencia C-074 de 2021, en el sentido de que la vulneración del principio de publicidad puede, en ocasiones, generar un problema de consecutividad e identidad flexible, al afectarse las condiciones mínimas para el debate. La Sala Plena determinó que esta situación ocurrió en el asunto bajo examen, dado que los congresistas no conocieron ni tuvieron la posibilidad de conocer la proposición que introdujo las normas demandadas previo a que fuera sometida a votación.

Adicionalmente, la Corte encontró que los principios de consecutividad e identidad flexible también fueron desconocidos debido a que las medidas contenidas en las normas demandadas, aunque guardaban una relación con algunos de los temas generales del Plan Nacional de Desarrollo, no fueron discutidas durante el primer debate ante las comisiones económicas conjuntas. En esta materia, la Corte reiteró su precedente establecido en las sentencias C-376 de 2008, C-040 de 2010, C-105 de 2016, C-440 de 2020, C-063 de 2021, C-133 de 2021, entre otras.

Por último, la Corte constató que los vicios en el trámite de las normas demandadas eran insubsanables, debido a que afectaron gravemente el principio democrático. Así, dichos vicios implicaron una elusión del debate respecto de la modificación del procedimiento único regulado por el Decreto Ley 902 de 2017 para ciertos trámites agrarios, tanto en primer debate ante las comisiones económicas conjuntas de ambas cámaras, como en segundo debate ante la plenaria del Senado. Devolver la ley al Congreso para corregir los yerros implicaría, en la práctica, retrotraer el proceso legislativo hasta el primer debate para que allí se delibere sobre la medida en discusión. Por estas razones, la Sala Plena declaró la inexecutable de las normas acusadas.

4. Salvamento parcial de voto y aclaraciones de voto

La magistrada **Diana Fajardo Rivera salvó parcialmente el voto**. Aunque acompañó la decisión frente al cargo por violación al *principio de publicidad*, se apartó del análisis en lo referente al cargo por trasgresión al *principio de consecutividad* del artículo 61 (parcial) de la Ley 2294 de 2023. En su criterio, la Sala desarrolló un análisis demasiado estricto sobre el principio de *consecutividad e identidad flexible* que termina restringiendo en exceso la facultad del Congreso de la República para introducir modificaciones al proyecto del plan nacional de desarrollo, en el curso del debate legislativo.

Para la posición mayoritaria no fue suficiente que la norma que se introdujo en segundo debate, para la simplificación de varios procedimientos agrarios, guardara relación con los propósitos del plan nacional de desarrollo 2022-2026 y con algunas de las normas que se venían discutiendo desde el primer debate. Al respecto, la presidencia de la República, en su intervención, explicó razonablemente que la disposición no había surgido espontáneamente, sino que estuvo precedida de un análisis de implementación efectiva y consolidación de la Reforma Rural Integral pactada en el Acuerdo Final de Paz, para la superación de las causas del conflicto y la ordenación del territorio. Esta idea se constata en el documento de bases del plan nacional de desarrollo, donde se advierte sobre los rezagos de implementación de la reforma agraria y también se consagró como uno de los catalizadores de cambio la “tenencia en las zonas rural, urbana y suburbana formalizada, adjudicada y regularizada”, para lo cual se propuso “agilizar, simplificar y optimizar los procesos que le permiten al ciudadano contar con el título de propiedad registrado”.

Sin embargo, para la mayoría esto no fue suficiente, pues se exigió, adicionalmente, que la proposición guardara estrecha conexidad con los métodos previstos en el plan nacional de desarrollo y con las normas inicialmente incluidas en el proyecto de ley. Tal conclusión resulta problemática, para la magistrada Fajardo, pues supondría un estándar demasiado alto para que el Congreso de la República introduzca proposiciones con el fin de abordar un problema ya identificado desde los insumos del plan nacional de desarrollo. Para la magistrada que disiente, dicha postura, en lugar de propender por la calidad del debate democrático, anula en la práctica las competencias del Congreso de la República para hacer proposiciones y sugerir medidas -previo aval- que conjuren los problemas o desafíos que el gobierno nacional identificó dentro de los insumos de base al plan nacional de desarrollo.

De otra parte, el magistrado **Jorge Enrique Ibáñez Najar** y el magistrado **Antonio José Lizarazo Ocampo aclararon su voto**. A juicio del magistrado **Ibáñez Najar**, la Corte debió integrar la unidad normativa del apartado demandado con el numeral 3 y el numeral 5 y los parágrafos 1° a 4° del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023. Esto, por cuanto para este caso concurre la tercera causal definida por la jurisprudencia para el efecto, esto es “*iii) cuando el precepto demandado se encuentra intrínsecamente relacionado con otra norma que, a primera vista, presenta serias dudas sobre su constitucionalidad*”.

El magistrado resaltó que aunque los cargos se dirigieron al numeral 6° y al párrafo 3°, todos los apartados mencionados comparten el mismo vicio de procedimiento por falta de publicidad adecuada y desconexión temática con los debates en las comisiones económicas conjuntas. Esto por cuanto todas las normas fueron introducidas al artículo 61 en el debate de plenaria del Senado, sin haber sido previamente publicadas por medios oficiales o alternativos, y sin que su contenido hubiera sido expuesto por los proponentes o el presidente del Senado.

El magistrado indicó que la integración de la unidad normativa permite a la Corte ampliar el objeto de control en el juicio de constitucionalidad cuando advierte vicios insubsanables de constitucionalidad en normas que comparten una relación intrínseca. En un caso como el resuelto por la Corte mediante esta sentencia, la integración de la unidad normativa se presenta no solo como una facultad sino como un deber de la Corte para garantizar la coherencia y consistencia del ordenamiento jurídico y la supremacía constitucional.

Por último, el magistrado Ibáñez Najar señaló que una interpretación que priorice la formalidad de la acusación sobre la supremacía constitucional implica mantener en el ordenamiento jurídico disposiciones con vicios insubsanables de inconstitucionalidad, que han sido comprobados por la Corte. Esta consecuencia es patente en este caso, pues la decisión de la mayoría de ceñirse a la formalidad de la acusación genera como consecuencia mantener en el ordenamiento los demás apartados del artículo 61 que, por haber sido aprobados sin el cumplimiento de un mínimo de publicidad, tienen apenas apariencia de ley. En la práctica esto significa prolongar la vigencia de mecanismos de compra e identificación de tierras que se aprobaron en abierta violación del orden constitucional. Es claro que una situación de este tipo sacrifica la supremacía constitucional, y genera incertidumbre y falta de uniformidad en la aplicación de la Constitución.

Finalmente, el magistrado **Lizarazo Ocampo** aclaró su voto para reiterar la particular regulación constitucional y orgánica de la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo cuyo procedimiento legislativo especial para su aprobación se encuentra regulado en los artículos 341 de la Constitución y 20 a 25 de la Ley 152 de 1994. Conforme a dichas disposiciones y al artículo 150.3 de la Constitución, la ley aprobatoria del plan de desarrollo no permite modificar la legislación permanente pues, para ello, se requiere adelantar el procedimiento legislativo ordinario previsto en la Constitución para la expedición de las leyes y no el especial

previsto para la aprobación del plan de desarrollo que debe tramitarse en apenas en 3 meses improrrogables, y no permite, por tanto, el amplio debate democrático propio de la configuración del ordenamiento jurídico.

Así mismo, consideró indispensable advertir que, en tanto las normas demandadas modificaban una norma de implementación del Acuerdo Final para la Paz (Decreto 902 de 2017), el Congreso desconoció la obligación constitucional de cumplir de buena fe los compromisos del Acuerdo, en los términos del Acto legislativo 02 de 2017, obligación que, respecto de las normas posteriores -como la demandada-, se traduce en que “no pueden contradecir las expedidas con anterioridad sobre las cuales existe una razonable pretensión de intangibilidad”, como dijo la Corte en la Sentencia C-630 de 2017.

En consecuencia, cualquier modificación a las normas de implementación debe hacerse con una motivación suficiente y sometida a una deliberación democrática amplia, profunda, rigurosa, abierta y transparente, bajo los principios de progresividad y no regresividad, teniendo en cuenta la obligación constitucional de cumplir de buena el Acuerdo, lo que se traduce en que cualquier modificación que se proponga debe tener por objeto garantizar de mejor manera las finalidades del Acuerdo.



Jorge Enrique Ibáñez Najar
Vicepresidente
Corte Constitucional de Colombia