



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

CONSEJERO PONENTE: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

Bogotá D.C., dos (2) de marzo de dos mil dieciocho (2018)

Expediente radicación nro.: 11001032400020170024000

Actor: Jaime Castro Castro y otros¹

Demandado: Departamento Administrativo de la Presidencia de la República

Referencia: Nulidad.

El despacho se pronuncia sobre la solicitud de suspensión provisional presentada por la parte demandante contra el Decreto 1995 del 7 de diciembre de 2016, *“Por el cual se crea la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016”*, firmado por el Presidente de la República y el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

1. La petición:

La parte actora solicitó en el acápite octavo de la demanda, la suspensión provisional de los efectos del decreto acusado, afirmando que su ilegalidad es palmaria por cuanto se encuentra *“de bulto la evidente*

¹ Jesús Vallejo Mejía, Hernando Yepes Arcila, Luis Jaime Salgar, Carlos Holguín Sardi, Rubén Darío Lizarralde, José Antonio de Roux Rengifo, Óscar Ortiz González, Carlos Hugo Ramírez Zuluaga, Adriana Mejía Hernández, Virginia Garcés, Andrés Vernaza Guzmán, Lorena Garnica, María Paula Robayo y Paola Tamayo Asaf.

inconstitucionalidad de la norma demandada” que continuaría deteriorando la institucionalidad nacional en caso de continuar vigente.

Sustentó su petición en concreto en los siguientes argumentos:²

- Vulneración del artículo 113 de la Constitución Política, toda vez que el decreto reglamentario emitido por el Presidente de la República limitó las facultades legislativas del Congreso y viola abiertamente el principio constitucional de la división de poderes.

- Vulneración de los artículos 132 y 133 de la Constitución Política, al crear un control con poder de veto de las iniciativas legislativas en cabeza de un órgano que carece de origen constitucional.

- Vulneración del artículo 133 de la Carta Política, dado que los miembros que representan a las FARC EP no asumen responsabilidades propias de servidores públicos que ejercen funciones legislativas.

- Vulneración del artículo 155 de la Constitución Política por cuanto los miembros de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final- en adelante CSIVI, condicionan la actividad legislativa irrespetando el principio de democracia participativa.

2. Traslado de la solicitud al demandado

Mediante proveído del 22 de noviembre de 2017,³ se ordenó correr traslado al demandado; el Departamento Administrativo de la Presidencia de la

² Folio 8 cuaderno de medida cautelar.

República actuando por conducto de apoderado se pronunció en oportunidad en los siguientes términos:⁴

Sostuvo que se oponían a que se decretara la medida cautelar de suspensión provisional solicitada en la demanda, pues el decreto demandado no es contrario a la Constitución y la argumentación que intenta soportar esta tesis no se compadece con la realidad.

Aseveró que el desafío histórico y colectivo de poner fin a cinco décadas de conflicto armado exige que se restituyan los derechos de millones de víctimas que dejó la violencia armada que prevaleció en el país y la restitución de los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición, requiere más que una mera reforma a las instituciones existentes, así como la introducción de figuras y entidades específicamente pensadas y diseñadas para responder a los requerimientos que plantean los derechos concretos de las víctimas colombianas.

Explicó que en ese contexto fue creada la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la implementación del Acuerdo Final – CSIVI (en adelante CSIVI), como la instancia conjunta entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP -que se encuentra en proceso de dejación de armas y reincorporación a la vida legal-, cuya tarea es el seguimiento, impulso y verificación conjunta de la implementación del *“Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”*, firmado el 24 de noviembre de 2016.

³ Folios 12 cuaderno de medida cautelar.

⁴ Folios 32 a 42 del cuaderno de medida cautelar.

Destacó que en dicho Acuerdo Final del 24 de noviembre de 2016, se establecieron en el punto 6.1.6., las competencias de la Comisión, sus objetivos y funciones, resaltando que el ejercicio de éstas últimas se ejercerán “[s]in perjuicio de las competencias del Congreso de la República”,⁵ con lo cual contravirtió la afirmación de los demandantes, en el sentido de que dicha instancia tenga poder de veto sobre el ejercicio de las Ramas Ejecutiva y Legislativa, puesto que aquella sólo revisa que el contenido de los proyectos se ajuste al Acuerdo de Paz antes de que el Gobierno los presente al Congreso, sin que esté por encima del pueblo o del Congreso.

Además subrayó que “(...) una cosa es que esa Comisión pueda estudiar previamente los proyectos de actos regulatorios que hayan de someterse a decisión de estas autoridades como parte de una instancia de diálogo constructivo y de concertación, para así darles un “visto bueno” inicial, dentro del espíritu del Acuerdo Final que se debe cumplir de buena fe, cosa muy distinta a que pueda intervenir en las actuaciones y trámites posteriores que deban cumplirse al interior del Congreso, que conserva sus competencias a plenitud, como además se ha visto en la práctica en el largo año de existencia y operatividad de la CSIVI.”

Resaltó que la CSIVI constituye uno de los mecanismos de impulso y seguimiento que permiten garantizar la estabilidad del fin del conflicto, proveyendo un espacio propicio para resolver disputas e incidir en que la implementación del Acuerdo preserve el espíritu de lo acordado, lo que en ningún caso implica que esté reemplazando entidades, autoridades o instancias nacionales.

Finalmente recordó los requisitos que deben cumplirse para que proceda una medida de suspensión provisional, considerando que en el caso bajo

⁵ Folio 37 del cuaderno de medida cautelar.

examen no se reúnen tales presupuestos, habida cuenta de que no es notoria la vulneración alegada, porque la posibilidad que tiene la CSIVI de constatar que los proyectos regulatorios que hayan de someterse a consideración del Congreso se ajustan al acuerdo no puede equipararse a un poder de veto sobre las competencias del órgano legislativo o injerencia en sus actuaciones y tampoco existe una evidencia cierta del supuesto peligro resultante de no decretar la medida cautelar pretendida, lo que está demostrado con el año de trabajo legislativo, donde no ha ocurrido el más mínimo choque de poderes originado en ese supuesto poder de veto de la CSIVI, por lo que no es cierto que se presente la alegada vulneración de la reserva de la ley y menos a la reserva estatutaria.⁶

3. Consideraciones frente a las medidas cautelares:

La Ley 1437 de 2011 en el artículo 229 dispone en relación con las medidas cautelares lo siguiente:

“[...] En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.”

“La decisión sobre la medida cautelar no significa prejuzgamiento.”

“La medida cautelar en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los intereses colectivos ~~y en los procesos de tutela~~⁷ de conocimiento de la jurisdicción de lo contencioso administrativo se

⁶ Folios 32 a 42 del cuaderno de medida cautelar.

⁷ El parte tachado fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-284 del 15 de mayo de 2014. MP. María Victoria Calle Correa.

regirán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio [...]”.

Conforme con lo establecido por el artículo 238 de la Constitución Política, la jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley.

La misma Ley 1437 definió un conjunto de requisitos para la procedencia de la medida de suspensión provisional –tanto en el medio de control de nulidad como de nulidad y restablecimiento del derecho-, indicando en el inciso primero del artículo 231:

“Artículo 231.- Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos”.

4. Caso Concreto

Descendiendo al estudio de los argumentos en que se sustenta la solicitud de adopción de la medida cautelar de suspensión provisional, el despacho observa que, en lo fundamental, concreta su atención en el aparente poder supralegal que el decreto reglamentario otorga a la CSIVI para intervenir en la formación de los decretos, las leyes y los actos legislativos, que la demanda identifica en el numeral 6 del artículo 3, de conformidad con el cual corresponde a la comisión:

“[...] Constatar que el contenido de todos los proyectos de decreto, ley o acto legislativo que sean necesarios para implementar el Acuerdo Final, correspondan a lo acordado antes de que sean expedidos por el Presidente de la República o presentados ante el Congreso, según sea el caso. Para estos efectos, se tendrá en cuenta el listado no exhaustivo de proyectos incluidos en el Acuerdo Final. Lo anterior sin perjuicio de las competencias del Congreso de la República. [...]”

Así se desprende de los cargos formulados en la solicitud de suspensión provisional, pues todos ellos se encaminan a argumentar que la CSIVI tiene la facultad de intervenir, con poder de veto, en la actividad de las Ramas del Poder Público, mientras que la demanda fija el mismo cargo en el numeral indicado.

Así las cosas, la presente providencia se enfocará exclusivamente en determinar si procede la suspensión provisional del numeral 6 del artículo 3 del Decreto 1995 de 2016.

Al efecto, se observa que el decreto⁸ fue dictado por el Presidente de la República en desarrollo del artículo 8 de la Ley 418 de 1997, modificado por el artículo 1 de la Ley 1779 del 11 de abril de 2016,⁹ que en su tenor literal dispuso:

“[...] ARTÍCULO 8o. <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 1779 de 2016. El nuevo texto es el siguiente:> Los representantes autorizados expresamente por el Gobierno nacional, con el fin de promover la

⁸ “Que el artículo 8 de la Ley 418 de 1997, modificado por la Ley 1779 de 2016, establece que los «acuerdos y su contenido serán los que a juicio del Gobierno sean necesarios para adelantar el proceso de paz y su cumplimiento será verificado por las instancias nacionales o internacionales que para el efecto y de común acuerdo designen las partes».”

⁹ Por medio de la cual se modifica el artículo 8 de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010 y 1738 de 2014.

reconciliación entre los colombianos, la convivencia pacífica y lograr la paz, podrán:

- Realizar todos los actos tendientes a entablar conversaciones y diálogos con grupos armados organizados al margen de la ley.

- Adelantar diálogos, negociaciones y firmar acuerdos con los voceros o miembros representantes de los grupos armados organizados al margen de la ley, dirigidos a: obtener soluciones al conflicto armado, lograr la efectiva aplicación del derecho internacional humanitario, el respeto de los derechos humanos, el cese de hostilidades o su disminución, la reincorporación a la vida civil de los miembros de estas organizaciones o su tránsito a la legalidad y la creación de condiciones que propendan por un orden político, social y económico justo.

Los acuerdos y su contenido serán los que a juicio del Gobierno sean necesarios para adelantar el proceso de paz y su cumplimiento será **verificado** por las instancias nacionales o internacionales que para el efecto y de común acuerdo designen las partes.

Estos acuerdos deben garantizar el normal y pleno funcionamiento de las instituciones civiles de la región en donde ejerce influencia el grupo armado al margen de la ley que lo suscribe.

(...)

PARÁGRAFO 2o. Una vez iniciado un proceso de diálogo, negociación o firma de acuerdos, y con el fin de facilitar el desarrollo de los mismos, las autoridades judiciales correspondientes suspenderán las órdenes de captura que se hayan dictado o se dicten en contra de los miembros representantes de las organizaciones armadas al margen de la ley con los cuales se adelanten diálogos, negociaciones o acuerdos de paz.

Para tal efecto, el Gobierno nacional comunicará a las autoridades señaladas el inicio, terminación o suspensión de diálogos, negociaciones o firma de acuerdos y certificará la participación de las personas que actúan como voceros o miembros representantes de dichos grupos armados organizados al margen de la ley. Las partes acordarán mecanismos de **verificación conjunta** de los acuerdos, diálogos o acercamientos y de considerarlo conveniente podrán acudir a instituciones o personas de la vida nacional o internacional para llevar a cabo dicha **verificación**.

[...]"

(Se destaca)

Conforme con la norma transcrita, el legislador facultó al Gobierno Nacional para que, en el marco de las negociaciones tendientes a promover la reconciliación, convivencia pacífica y lograr la paz, suscribiera los acuerdos, así como también y de manera conjunta con los representantes de las organizaciones armadas al margen de la ley con quienes se adelantaran diálogos, negociaciones o acuerdos de paz, convinieran sus mecanismos de verificación y, para ello, podrían apoyarse en personas naturales o jurídicas del orden nacional o internacional.

En ese orden, el legislador otorgó un amplio margen al Presidente de la República, con el fin de establecer las estrategias y mecanismos para la consecución de la paz, dando cumplimiento al deber constitucional señalado por el numeral 4 del artículo 189 para “*Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado.*” Sobre dichas facultades la Corte Constitucional señaló lo siguiente:¹⁰

“(…)

Igualmente, cabe anotar que en materia de búsqueda de la paz el margen de configuración del Presidente de la República también resulta amplio dado que la preceptiva Superior contempla la paz como derecho y deber sin limitar los mecanismos que ha de implementar para alcanzar la consecución de ese derecho.

“(…)”

Se destaca que el Acuerdo Final se caracteriza por ser un acto político conforme lo ha señalado la jurisprudencia constitucional¹¹ y la jurisprudencia

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-518 del 10 de agosto de 2017. MP. Antonio José Lizarazo Ocampo.

¹¹ Ibídem.

de esta Corporación,¹² que, no obstante su carácter vinculante y obligatorio para el Estado, requiere para su implementación de la expedición de normas para su desarrollo; para ello el Constituyente derivado confirió de manera transitoria la titularidad de la iniciativa legislativa al Gobierno Nacional a través del literal a) del artículo 1º del Acto Legislativo 01 del 7 de julio de 2016,¹³ en donde dispuso:

“[...] a) Los proyectos de ley y de acto legislativo tramitados mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz serán de iniciativa exclusiva del Gobierno nacional, y su contenido tendrá por objeto facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y duradera; [...]”

Teniendo en cuenta que a la fecha tal facultad no está vigente dado el plazo que el mismo acto legislativo fijó,¹⁴ ello conlleva a asegurar que todo trámite normativo debe estar sujeto a lo previsto por el Constituyente, el legislador y el ejecutivo, partiendo de la base que la iniciativa para expedir normas reside en las Ramas del Poder Público y representa la manifestación del ejercicio pleno de la autonomía e independencia prevista en el artículo 113 de la Carta Política.¹⁵

¹² Puede verse el auto admisorio de la presente demanda y Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Expediente nro. 2016-00437-00. Auto del 5 de septiembre de 2016. M.P. María Elizabeth García González.

¹³ *“por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”.*

¹⁴ *“Artículo transitorio. Procedimiento legislativo especial para la paz. Con el propósito de agilizar y garantizar la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Acuerdo Final) y ofrecer garantías de cumplimiento y fin del conflicto, de manera excepcional y transitoria se pondrá en marcha el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, por un período de seis meses, contados a partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo. Este procedimiento podrá ser prorrogado por un período adicional de hasta seis meses mediante comunicación formal del Gobierno nacional ante el Congreso de la República. (Se resalta)”*

¹⁵ *“ARTICULO 113. Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial.*

En efecto, el Título XIII de la Carta Política dispone que el Congreso de la República, la Asamblea Constituyente y el pueblo mediante referendo podrán reformar la Constitución;¹⁶ a su vez tienen la posibilidad de presentar proyectos de actos legislativos el gobierno, las corporaciones públicas de elección y los ciudadanos, de acuerdo con los procedimientos y mecanismos allí mismo previstos.¹⁷

Así mismo, la Constitución Política ha dispuesto un sistema heterogéneo de la iniciativa legislativa cuya titularidad reside de manera independiente en las Ramas del Poder Público y en la ciudadanía, así: (i) los miembros del Congreso de la República, (ii) las entidades mencionadas en el artículo 156 Constitucional en las materias relacionadas con sus funciones,¹⁸ (iii) el Gobierno Nacional y (iv) por iniciativa popular acorde con lo señalado en la

Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.”

¹⁶ Artículo 374. La Constitución Política podrá ser reformada por el Congreso, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo.

¹⁷ *ARTICULO 375. Podrán presentar proyectos de acto legislativo el Gobierno, diez miembros del Congreso, el veinte por ciento de los concejales o de los diputados y los ciudadanos en un número equivalente al menos, al cinco por ciento del censo electoral vigente.*

El trámite del proyecto tendrá lugar en dos períodos ordinarios y consecutivos. Aprobado en el primero de ellos por la mayoría de los asistentes, el proyecto será publicado por el Gobierno. En el segundo período la aprobación requerirá el voto de la mayoría de los miembros de cada Cámara.

En este segundo período sólo podrán debatirse iniciativas presentadas en el primero.

¹⁸ Artículo 156. La Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Nacional Electoral, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, tienen la facultad de presentar proyectos de ley en materias relacionadas con sus funciones.

Carta Política y en la Ley 134 de 1994,¹⁹ conforme lo establece el artículo 154 de la Constitución Política, según el cual:

*“[...] **ARTICULO 154.** Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.*

No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

Las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno.

Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales, en el Senado.

[...]”

Sin embargo, también se observa que en los términos del inciso segundo de la norma transcrita, el Gobierno Nacional ejerce en determinados casos la iniciativa legislativa como una prerrogativa *exclusiva y privativa*²⁰, cuando se refiera a las siguientes materias:

(i) el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas, (ii) la estructura de la administración nacional, (iii) las autorizaciones al Gobierno para

¹⁹ “Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana”

²⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-031 del 25 de enero de 2017. M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez: respecto a la iniciativa gubernamental para presentar proyectos de ley ante el Congreso de la República la Corte destacó que “[S]e trata de una atribución exclusiva, en la medida en que se prescinde de la intervención de cualquier otra autoridad para su ejercicio; y es privativa, pues tan sólo admite que su regulación se produzca con el consentimiento o aquiescencia del ejecutivo. [...]”.

celebración de contratos, negociación de empréstitos y enajenación de bienes nacionales, (iv) el presupuesto general de la Nación, (v) del Banco de la República y las funciones de su Junta Directiva, (vi) la organización del crédito público, (vii) la regulación del comercio exterior, régimen cambiario y (viii) del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública.²¹

No obstante, dicha prerrogativa no excluye el ejercicio deliberativo del Congreso de la República, que en virtud de su autonomía está facultado para realizar adiciones, supresiones y modificaciones incluso a los proyectos de ley sobre las materias antes referidas, sin llegar a alterarlas de manera sustancial, “[c]uya verificación no se sujeta a la capacidad decisoria del ejecutivo, sino, eventualmente, a un examen de constitucionalidad a través de los mecanismos ordinarios previstos en la Carta. [...]”²²

Tampoco puede pasarse por alto que el Presidente de la República tiene a su cargo la potestad reglamentaria que le permite “[...] la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes. [...]”²³

Conforme se señaló con anterioridad, de la solicitud de medida cautelar,²⁴ se colige que la endilgada vulneración a la Constitución Política se predica de lo

²¹ Numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150.

²² Corte Constitucional. Sentencia C-332 del 17 de mayo de 2017. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

²³ **ARTICULO 189.** *Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: [...]*

11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes. [...]

²⁴ Folio 2 reverso del cuaderno de medida cautelar.

establecido por el numeral 6 del artículo 3 del Decreto 1995 de 2016, que dispuso:

“[...] Artículo 3. Funciones: Sin perjuicio de las funciones y competencias establecidas a las diferentes autoridades públicas, la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la implementación del Acuerdo Final (CSIVI), cumplirá las siguientes funciones:

(...)

6. Constatar que el contenido de todos los proyectos de decreto, ley o acto legislativo que sean necesarios para implementar el Acuerdo Final, correspondan a lo acordado antes de que sean expedidos por el Presidente de la República o presentados ante el Congreso, según sea el caso. Para estos efectos, se tendrá en cuenta el listado no exhaustivo de proyectos incluidos en el Acuerdo Final. Lo anterior sin perjuicio de las competencias del Congreso de la República. [...]”

El despacho observa que la norma transcrita establece un procedimiento a cargo de la CSIVI, consistente en *“constatar que el contenido de todos los proyectos de decreto, ley o acto legislativo”* que se expidan en el marco de la implementación de dicho acto político, correspondan con lo señalado en el mismo antes de la respectiva expedición.

Así las cosas, dicha función asignada a la CSIVI, en los términos de la defensa que ha planteado el demandado en su escrito de oposición a la medida cautelar, permite inferir tres conclusiones:

(i) La primera, conlleva un examen previo al trámite para la formación de los decretos, las leyes y los actos legislativos en general, adicional al establecido en la Constitución y en la ley, cuando el respectivo proyecto involucre temas relacionados con el Acuerdo Final para la paz.

En estos términos, las normas que se expidan para desarrollar políticas públicas que versen sobre los ejes del Acuerdo Final de paz: (i) reforma rural

integral; (ii) participación política; (iii) fin del conflicto (cese al fuego y dejación de armas); (iv) solución al problema de drogas ilícitas; (v) Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición; (vi) implementación, verificación y refrendación²⁵ incidirán de manera sustancial en la arquitectura institucional del Estado.

Desde esta perspectiva, no se observa, ni en la Constitución ni en la ley, que la iniciativa de las instituciones democráticas legítimamente constituidas en temas trascendentales para el país, deba someterse al estudio previo obligatorio de la CSIVI, de donde es dable concluir que la función asignada en el decreto reglamentario excede el marco constitucional y legal si, como dan a entenderlo los demandantes, constituye una etapa previa que vincula a las instituciones democráticas para ejercer la iniciativa gubernamental y legislativa. Y más aún, si tiene el alcance de vetar la iniciativa, pues las normas legales que le han dado fundamento a la CSIVI y que fueron transcritas con anterioridad no le han conferido tal atribución (Ley 418 de 1997, artículo 8 modificado por el artículo 1 de la Ley 1779 de 2016, artículo 1).

(ii) De conformidad con la segunda conclusión se observa que, no obstante que la norma establece la función *“sin perjuicio de las competencias del Congreso de la República”*, podría entenderse que la facultad otorgada a la CSIVI condiciona la iniciativa legislativa y reglamentaria a que, de manera previa a la aprobación de los decretos y a la presentación de los proyectos de leyes y actos legislativos en las materias concernidas al Acuerdo Final, cuenten con el *“visto bueno inicial”* de la Comisión, lo que restringiría la

²⁵ Alto Comisionado para la Paz. “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”. Disponible en <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>.

autonomía del Ejecutivo y del Congreso de la República, así como de las iniciativas populares, configurándose de ésta manera un desbordamiento que afecta las competencias de las instituciones reconocidas constitucionalmente.

Por dicha razón es inadmisibile para el Despacho lo señalado por la parte demandada cuando afirmó: *[d]esmiende de forma inmediata y categórica la tesis de que la CSIVI tiene poder de veto sobre las actuaciones y tareas del Gobierno Nacional y del Poder Legislativo, porque una cosa es que esa Comisión pueda estudiar previamente los proyectos regulatorios que hayan de someterse a decisión de estas autoridades como parte de una instancia de diálogo constructivo y de concertación, para así darles un “visto bueno” inicial, dentro del espíritu del Acuerdo Final que se debe cumplir de buena fe, cosa muy distinta a que pueda intervenir en las actuaciones y trámites posteriores que deban cumplirse al interior del Congreso, que conserva sus competencias a plenitud, como además se ha visto en la práctica en el largo año de existencia y operatividad de la CSIVI*²⁶ (se destaca), pues tal concepto previo, así entendido, sí se traduce en una extralimitación de la CSIVI, en la medida que circunscribe el conocimiento de las iniciativas ejecutivas y legislativas a lo que considere esa Comisión.

Corolario de lo señalado, el Despacho encuentra que la función de la CSIVI de constatar el contenido de todos los proyectos de decreto, ley y actos legislativos que sean necesarios precisamente para implementar el Acuerdo de Paz, para darles previamente su “visto bueno”, como lo afirma el demandado, (i) no está previsto en el ordenamiento jurídico, (ii) constituye una intromisión de la competencia a cargo de las autoridades revestidas de iniciativa ejecutiva y legislativa, de las cuales también es titular el gobierno,

²⁶ Folio 37 del cuaderno de medida cautelar.

el Congreso y el pueblo, y (iii) limita la actuación de las instituciones democráticamente constituidas para deliberar y decidir en esas materias.

Así mismo, tal entendimiento de la función otorgada a la CSIVI, para que dé su “*visto bueno*” previo a las iniciativas del ejecutivo y del legislativo en los temas que involucran el Acuerdo de Paz, desborda claramente la función que establece el artículo 8 de la Ley 418 de 1997, modificado por el artículo 1 de la Ley 1779 de 2016, pues esta norma prevé expresamente que ella se limita a VERIFICAR el cumplimiento de los acuerdos, lo que implica que se constituye en el organismo de gestión, control y vigilancia por excelencia, pero no en un organismo de intervención.

Acorde con lo analizado, en su carácter de verificador, la CSIVI podrá proponer todas las medidas que se requieran para el adecuado cumplimiento del Acuerdo de Paz, así como acudir a instancias nacionales e internacionales reconocidas y legítimamente constituidas, cuando lo estime procedente, todo ello para lograr el acatamiento de lo pactado; pero tales prerrogativas no pueden extenderse a ejercer poderes y funciones que la Constitución Política y las leyes han reservado a las instituciones democráticas.

(iii) Igualmente el Despacho observa que el Acuerdo de Paz, al establecer la existencia de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI – numeral 6.1.), no fijó como uno de sus objetivos o funciones la cuestionada por los demandantes, con los alcances que el demandado le ha dado sobre la iniciativa gubernamental y legislativa, por lo que el acto administrativo cuestionado concede una prerrogativa que no había sido previamente concertada.

En efecto, el numeral 6.1.6 del Acuerdo Final, al regular las competencias de la comisión y en especial la función que se reproduce en el decreto, la inscribió en el marco según el cual a la CSIVI le corresponde “[h]acer seguimiento a todos los componentes del Acuerdo Final y verificar su cumplimiento, respetando lo establecido respecto al acompañamiento internacional y sin perjuicio de las funciones del MM&V [...]”,²⁷ destacándose en primer lugar que, para cumplir tal cometido, la CSIVI deberá “[h]acer seguimiento y verificar el cumplimiento de los compromisos establecidos en la línea de tiempo del Acuerdo Final, lo cual no afecta las competencias de las ramas del poder público y de los órganos del Estado [...]” (Se resalta)²⁸

En esa línea de argumentación, los pronunciamientos de la CSIVI en ejercicio de la función señalada en el decreto acusado no pueden ser obligatorios para las instituciones creadas constitucionalmente, ni erigirse en un requisito previo para el ejercicio de la iniciativa gubernamental y legislativa.

Es importante destacar que el Acuerdo Final dentro de los principios generales para la implementación establece que “(...) en la interpretación e implementación del presente Acuerdo y de las normas que lo incorporen al ordenamiento jurídico se respetará el carácter unitario del Estado Social de Derecho, el pluralismo político, las libertades individuales, la división de poderes, las competencias de las ramas del poder público, la integridad territorial, la libertad económica, el derecho a la propiedad privada de todos los ciudadanos y la primacía de los derechos inalienables de la persona, así como los diferentes esfuerzos y procesos organizativos de la sociedad, en particular de las comunidades campesinas, indígenas y afrocolombianas, negras, palanqueras y raizales.”

²⁷ Alto Comisionado para la Paz. “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”. Ídem.

²⁸ Ibídem.

En conclusión, el despacho estima que se reúnen los presupuestos que permiten decretar la suspensión provisional de los efectos del numeral 6 del artículo 3 del Decreto 1995 de 2016, *“Por el cual se crea la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016”*, por desconocer los artículos 113, 132, 133, 154 y 155 de la Constitución Política, así como el artículo 8 de la Ley 418 de 1997, de la manera en que fue modificado por el artículo 1 de la Ley 1779 de 2016, y en consecuencia, se decretará la medida.

Ello, sin embargo, no será obstáculo para que la CSIVI constate que *“[e]l contenido de todos los proyectos de decreto, ley o acto legislativo que sean necesarios para implementar el Acuerdo Final, correspondan a lo acordado, antes de que sean expedidos por el Presidente de la República o presentados ante el Congreso, según sea el caso [...]”*,²⁹ como lo señala el Acuerdo Final de Paz en el numeral 6.1.6., entendiéndose en todo caso que dicha función no es obligatoria ni vinculante para las instituciones democráticamente reconocidas en la Carta Política, ni se requiere “visto bueno” de la comisión para la iniciativa gubernamental y legislativa que a ellos corresponde.

Por último se reconocerá personería adjetiva al apoderado del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República en los términos del poder obrante de folios 43 a 47 del cuaderno de medida cautelar.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado en Sala Unitaria, Sección Primera,

²⁹ Ibídem.

RESUELVE

Primero: DECRETAR la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del numeral 6 del artículo 3 del Decreto 1995 del 7 de diciembre de 2016³⁰, expedido por el Gobierno Nacional, que textualmente dice:

*“[...] Artículo 3. Funciones: Sin perjuicio de las funciones y competencias establecidas a las diferentes autoridades públicas, la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la implementación del Acuerdo Final (CSIVI), cumplirá las siguientes funciones:
(...)”*

6. Constatar que el contenido de todos los proyectos de decreto, ley o acto legislativo que sean necesarios para implementar el Acuerdo Final, correspondan a lo acordado antes de que sean expedidos por el Presidente de la República o presentados ante el Congreso, según sea el caso. Para estos efectos, se tendrá en cuenta el listado no exhaustivo de proyectos incluidos en el Acuerdo Final. Lo anterior sin perjuicio de las competencias del Congreso de la República. [...]”

Segundo: Reconocer al profesional del derecho Andrés Tapias Torres, identificado con la cédula de ciudadanía número 79.522.289 de Bogotá y tarjeta profesional número 88.890 del Consejo Superior de la Judicatura, como apoderado judicial de la Nación – Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

NOTIFÍQUESE Y CUMPLASE,

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Consejero de Estado

³⁰ “Por el cual se crea la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016.”.

