

Bogotá D.C., enero de 2026.

Honorables Magistrados
CORTE CONSTITUCIONAL
M.P. CARLOS CAMARGO ASSIS
Ciudad

Expediente: PE-061

Referencia: Revisión de constitucionalidad del Decreto 721 de 25 de junio de 2025, “[p]or el cual se adiciona el Capítulo 10 al Título 1 de la Parte 3 del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para reglamentar el Acto Legislativo 02 del 25 de agosto de 2021, en lo relativo a las sanciones aplicables a los elegidos en las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz”.

Concepto No.: 7537

De acuerdo con lo establecido en el numeral 2 del artículo 242 y el numeral 5 artículo 278 de la Constitución Política, procedo a rendir el concepto de rigor dentro del trámite de revisión de la constitucionalidad del Decreto 721 de 25 de junio de 2025, “[p]or el cual se adiciona el Capítulo 10 al Título 1 de la Parte 3 del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para reglamentar el Acto Legislativo 02 del 25 de agosto de 2021, en lo relativo a las sanciones aplicables a los elegidos en las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz”.

I. ANTECEDENTES

El 16 de julio de 2025, el Director para la Democracia, la Participación Ciudadana y la Acción Comunal (e) del Ministerio del Interior, remitió copia del Decreto 721 de 2025, con el propósito de que el Alto Tribunal realizara un control de constitucionalidad automático, definitivo, integral y participativo.

A continuación, se transcribe el texto del Decreto 721 de 2025:

“DECRETO 721 DE 2025

(junio 25)

Por el cual se adiciona el capítulo 10 al Título 1 de la Parte 3 del Libro 2 del Decreto número 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para reglamentar el Acto Legislativo 02 del 25 de agosto de 2021, en lo relativo a las sanciones aplicables a los elegidos en las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz

El Presidente de la República de Colombia,

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, y en el parágrafo 4° del artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 02 de 2021, y

(...)

En mérito de lo expuesto,

DECRETA:

Artículo 1°. Adición del capítulo 10 al Título 1 de la Parte 3 del Libro 2 del Decreto número 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior. Adiciónese el capítulo 10 al Título 1 de la Parte 3 del Libro 2 del Decreto número 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para reglamentar el Acto Legislativo 02 del 25 de agosto de 2021, en lo relativo a las sanciones aplicables a los elegidos en las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, el cual quedará así:

“CAPÍTULO 10

De las sanciones aplicables a los elegidos en las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz

Artículo 2.3.1.10.1. Sanciones aplicables a los elegidos en las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz. Quienes sean elegidos Representantes a la Cámara por alguna de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz y que no cumplan con los requisitos y reglas establecidas en el Acto Legislativo 02 del 25 de agosto de 2021, se les aplicará el mismo régimen de sanciones previsto en la Constitución y la Ley para los congresistas.

Parágrafo 1°. Lo previsto en el presente artículo se aplicará sin perjuicio de las sanciones penales, disciplinarias, fiscales y administrativas a que haya lugar, conforme al ordenamiento jurídico vigente.

Parágrafo 2°. En lo no previsto en el presente artículo y en el Acto Legislativo 02 de 2021, se aplicarán las demás normas que regulan la materia”.

Artículo 2°. Control de Constitucionalidad. Una vez se expida el presente Decreto, se deberá enviar a la Corte Constitucional, para que realice el respectivo control de constitucionalidad, automático, definitivo, integral y participativo del mismo.

Artículo 3°. Vigencia. El presente decreto rige a partir de su publicación en el **Diario Oficial** y adiciona el capítulo 10 al Título 1 de la Parte 3 del Libro 2 del Decreto número 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior.

(...)”

El entonces magistrado sustanciador¹, doctor José Fernando Reyes Cuartas, mediante Auto del 11 de agosto de 2025: i) avocó conocimiento del asunto; ii) ordenó su comunicación al Gobierno nacional; iii) decretó la práctica de pruebas e invitó a distintas entidades para que emitieran su concepto sobre la constitucionalidad del Decreto 721 de 2025. Asimismo, iv) dispuso que, una vez recibido el material probatorio, se fijara en lista el asunto por el término de diez días y que; v) simultáneamente, se corriera el traslado del expediente al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto del que trata el artículo 278 de la Constitución. Este último mediante Oficio 382 del 11 de noviembre de 2025.

II. COMPETENCIA

La Corte Constitucional no es competente para revisar la constitucionalidad del Decreto 721 de 2025. A juicio del Ministerio Público, dicha facultad es exclusiva del Consejo de Estado, en los términos de los artículos 237, numeral 2 y 241, numeral 5 de la Constitución, conforme pasa a explicarse.

El Decreto 721 de 2025 se expidió con fundamento en el párrafo 4 del artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 2 de 2021. Por su parte, la Corte Constitucional revisó la constitucionalidad de esa reforma constitucional mediante Sentencia C-089 de 2022. En esa decisión, el Alto Tribunal determinó que las facultades que el Acto Legislativo le otorgó al Gobierno nacional, entre esas, la de establecer las sanciones para los elegidos en las Circunscripciones Transitorias Especiales para la Paz (en adelante CITREP), son de estricta naturaleza reglamentaria².

En ese sentido, la Corte estableció que la reforma constitucional no le otorgó facultades al Gobierno para dictar decretos con fuerza de ley y mucho menos de rango estatutario, sino que las facultades de desarrollo que ejerciera en virtud de ese Acto Legislativo serían de naturaleza reglamentaria³.

Además, la Corte estableció que la facultad sancionatoria de la que trata el párrafo 4 del artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 2 de 2021, admite una única interpretación compatible con la Constitución, esta es que el Gobierno nacional solo podrá **reglamentar** las sanciones a los elegidos en la CITREP de conformidad con los criterios generales previamente establecidos por la ley. De esta manera, se salvaguarda la reserva de ley y se garantiza que la función del Ejecutivo se inserte en el ejercicio de la potestad reglamentaria en materia sancionatoria.

Esta regla de decisión fue también reiterada en la Sentencia C-302 de 2023. En esa oportunidad, la Corte explicó que todas las competencias otorgadas en el Acto Legislativo 2 de 2021 son de carácter reglamentario. Es decir, *“que la mencionada reforma constitucional no le asignó al Gobierno facultades de naturaleza legal o de reserva estatutaria”*⁴.

En ese mismo orden, agregó la Corte que, el Acto Legislativo 2 de 2021 no le confirió *“una autorización al Ejecutivo para dictar normas con fuerza material de ley y todavía menos de contenido estatutario”*⁵. Más bien, la jurisprudencia constitucional determinó *“que las sanciones objeto de dicha atribución normativa se debían ejercer*

¹ Quien culminó su período constitucional el 4 de septiembre de 2025.

² Corte Constitucional. Sentencia C-089 de 2022.

³ Ibid.

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-302 de 2023.

⁵ Ibid.

en el marco de las disposiciones legales y dentro de los límites de la potestad reglamentaria en materia sancionatoria”⁶.

Pues bien, en sujeción a los límites fijados por la Corte, el Decreto 721 de 2025 no se pronuncia sobre contenidos estatutarios, pues se limita a reproducir los criterios previstos en la ley para tales funcionarios en tanto su calidad de congresistas. A saber: (i) prevé que las sanciones para los representantes a la Cámara elegidos a las CITREP que hayan incumplido con los requisitos fijados en el Acto Legislativo 02 de 2021, les serán aplicables las mismas sanciones que la ley y la Constitución establece para los congresistas; (ii) determina que, en cualquier caso, las sanciones se aplican sin perjuicio de la responsabilidad penal, disciplinaria, fiscal y/o administrativa a la que hubiere lugar según la ley y (iii) remite a las normas que regulan las sanciones para los congresistas para todo aquello que no esté regulado en ese Decreto ni en el Acto Legislativo.

De esa manera, al observar los lineamientos dictados por la Corte Constitucional y en tanto se trata de una norma de naturaleza reglamentaria, según se estipuló en la Sentencia C-089 de 2022, el Ministerio Público considera que la Corte Constitucional carece de competencia para adelantar el control de constitucionalidad del Decreto 721 de 2025.

Según el artículo 241, numeral 5 de la Constitución, a la Corte le corresponde conocer de la constitucionalidad de los decretos con fuerza material de ley dictados por el Gobierno en ejercicio de las facultades otorgadas por los artículos 150 numeral 10⁷ y 341⁸ de la Constitución. Así, en el caso que ahora nos ocupa el Decreto 721 de 2025, fue dictado con fundamento en el artículo 189, numeral 11⁹ de la Constitución, en cumplimiento, además, a lo ordenado por la Corte en la Sentencia C-089 de 2022.

Sobre ello, en Sentencia C-1191 de 2008, la Corte Constitucional determinó que tiene competencia para conocer de la constitucionalidad de todos los decretos expedidos por el Gobierno nacional que **sean de naturaleza legislativa**. Esto “a diferencia de lo que ocurre con las normas de naturaleza administrativa expedidas por el Gobierno Nacional en ejercicio de sus funciones ordinarias, las cuales “*entran en la cláusula de competencia de orden residual que en este sentido tiene el Consejo de Estado, según lo establece el artículo 237 de la Carta Política*”¹⁰.

Por lo anterior, en el caso que ahora nos ocupa, la Corte no puede realizar un control de constitucionalidad respecto del Decreto 721 de 2025 en tanto que este cuerpo normativo no tiene fuerza material de ley. Precisamente, porque en la Sentencia C-089 de 2022, ya se dijo que las facultades otorgadas por el Acto Legislativo 2 de 2021 son de naturaleza reglamentaria y no para proferir decretos con fuerza material de ley ni mucho menos para regular leyes estatutarias.

⁶ Ibid.

⁷ “10. Revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. Tales facultades deberán ser solicitadas expresamente por el Gobierno y su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara”.

⁸ “El gobierno elaborará el Plan Nacional de Desarrollo con participación activa de las autoridades de planeación, de las entidades territoriales y del Consejo Superior de la Judicatura y someterá el proyecto correspondiente al concepto del Consejo Nacional de Planeación; oída la opinión del Consejo procederá a efectuar las enmiendas que considere pertinentes y presentará el proyecto a consideración del Congreso, dentro de los seis meses siguientes a la iniciación del período presidencial respectivo”.

⁹ “11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y ordenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes”.

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-1191 de 2008, reiterando la Sentencia C-534 de 2000.

Además, como se expuso anteriormente, el Decreto objeto de análisis no tiene un contenido material de ley y se limitó a ejercer su facultad reglamentaria dentro de los límites establecidos por la Corte. Con ello, determinó que las sanciones aplicables a los elegidos para las CITREP serían las mismas que la ley y la Constitución establece para el resto de los congresistas.

Lo anterior, no significa que el Decreto 721 de 2025 se escape del control judicial, pues empero, según el numeral 2 del artículo 237 de la Constitución, al Consejo de Estado le corresponde revisar la constitucionalidad de los decretos expedidos por el Gobierno nacional cuyo análisis no sea de competencia de la Corte Constitucional. Esto, según el texto superior y de conformidad con el artículo 135 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Así, aunque la revisión de constitucionalidad en el Consejo de Estado sea rogada y requiere de una acción para que se active la competencia de dicho tribunal, ello no quiere decir que el ordenamiento jurídico no prevea de un mecanismo para ejercer el control constitucional integral de los decretos autónomos dictados por el Gobierno nacional en cumplimiento de lo previsto en un acto reformativo de la Constitución. En este caso, se insiste, tal competencia no está en cabeza de la Corte Constitucional, sino del máximo tribunal de lo contencioso administrativo.

Por otra parte, la Procuraduría General de la Nación advierte que la Corte Constitucional tampoco es competente para pronunciarse sobre la constitucionalidad del Decreto 721 de 2025 en el marco de la competencia atípica para revisar los decretos compilatorios, a pesar de modificar el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, Decreto 1066 de 2015.

Al respecto, el Alto Tribunal ha establecido que de conformidad con el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución, le *“corresponde a la Corte Constitucional, y no al Consejo de Estado, conocer de los distintos artículos de [los] decretos compiladores, pues si bien el decreto es en sí mismo ejecutivo, los artículos que lo integran son materialmente legales”*¹¹. (Negrilla propia)

En esos términos, la Corte definió una serie de parámetros en aras de adelantar el control de constitucionalidad sobre los decretos compilatorios, a saber:

*“(…) (i) la Corte es competente para conocer de **las disposiciones legales** compiladas en tales decretos, por violación de normas materiales de la Constitución; (ii) no es competente para adelantar un control formal de los decretos compilatorios, y específicamente de la compilación misma, por tratarse de decretos ejecutivos, no de decretos expedidos por el Gobierno en desarrollo de facultades extraordinarias de legislación. Finalmente, (iii) la Corte desató a futuro cualquier controversia de competencia entre la jurisdicción constitucional y la contencioso administrativa, al disponer de raíz que todo decreto compilatorio de leyes ha de ser decreto ley, esto es, dictado por el Gobierno en desarrollo de previa habilitación legislativa extraordinaria dispuesta por el Congreso de la República -CP, art. 150.10-”*¹².

Si bien, en el caso que ahora nos ocupa, el Decreto 721 de 2025 adiciona el capítulo 10 al Título 1 de la Parte 3 del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C-508 de 1996, reiterado en la Sentencia C-049 de 2012.

¹² Corte Constitucional. Sentencia C-049 de 2012.

Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, no se enmarca dentro de la competencia atípica de la Corporación para revisar la constitucionalidad de las disposiciones compiladas en estos decretos, en la medida en que el Decreto 721 de 2025 no tiene fuerza material de ley y no se expidió en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 150 (numeral 10) de la Constitución, sino en virtud de la facultad reglamentaria de la que trata el artículo 189 (numeral 11) del texto superior.

En esos términos, para que la Corte ejerza tal facultad atípica tendría que tratarse de una norma de contenido legal. Por el contrario, como se expuso anteriormente, el Decreto 721 de 2025 tiene un contenido estrictamente reglamentario que, por su naturaleza, es objeto de control del Consejo de Estado.

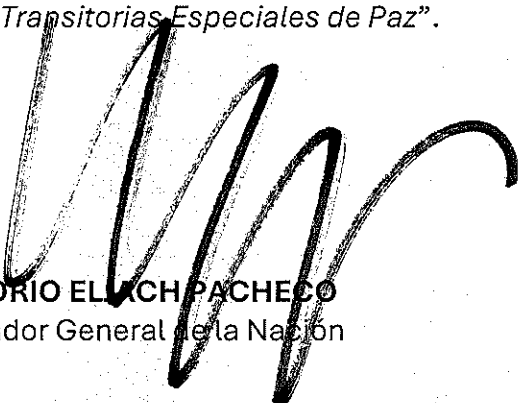
Finalmente, la Procuraduría General de la Nación considera que, aun cuando el artículo 2 del Decreto objeto de análisis prevé su remisión a la Corte Constitucional para que adelante “*el respectivo control de constitucionalidad, automático, definitivo, integral y participativo del mismo*”; lo cierto es que ello no es razón para que el Tribunal Constitucional lo revise, en tanto no hace parte de las competencias constitucionales de control de constitucionalidad que le fueron reconocidas por la Constitución.

Así las cosas, el Ministerio Público le solicitará a la Corte Constitucional que se declare inhibida para pronunciarse sobre la constitucionalidad del Decreto 721 de 2025.

III. SOLICITUD

Por las razones expuestas, la Procuraduría General de la Nación le solicita a la Corte Constitucional que se declare **INHIBIDA** para pronunciarse sobre la constitucionalidad del Decreto 721 de 25 de junio de 2025, “[p]or el cual se adiciona el Capítulo 10 al Título 1 de la Parte 3 del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para reglamentar el Acto Legislativo 02 del 25 de agosto de 2021, en lo relativo a las sanciones aplicables a los elegidos en las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz”.

Atentamente,



GREGORIO ELVICH PACHECO
Procurador General de la Nación

GMJN/CRM