

## Sentencia C-554/17

**INSTRUMENTOS PARA FACILITAR Y ASEGURAR LA IMPLEMENTACION Y DESARROLLO NORMATIVO DEL ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACION DEL CONFLICTO Y CONSTRUCCION DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA-** Procedimiento legislativo especial para la paz (*fast track*) y facultades presidenciales para la paz/**INSTRUMENTOS PARA FACILITAR Y ASEGURAR LA IMPLEMENTACION Y DESARROLLO NORMATIVO DEL ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACION DEL CONFLICTO Y CONSTRUCCION DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA-** Decreto que introduce Modificaciones a la Agencia Colombiana de Reintegración en su denominación, en su objeto, en su estructura y en sus funciones

*Los problemas jurídicos en el presente asunto son los siguientes ¿El Decreto Ley No. 897 de 29 de mayo de 2017 cumple con los requisitos, formales y de competencia, dispuestos por el Acto Legislativo 1 de 2016, para este tipo de actos normativos? ¿La regulación prevista en este Decreto Ley vulnera la Constitución? Para abordar y responder estos problemas jurídicos, la Corte sigue la siguiente metodología. Primero, se determina el contenido y el alcance de los requisitos, formales y de competencia, para la expedición de Decretos Leyes en ejercicio de las facultades dispuestas por el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016. Segundo, se examina si el Decreto Ley sub examine cumple con dichos requisitos. Y, tercero, se analiza materialmente su articulado para efectos de determinar si está conforme con la Constitución, a efectos de lo cual se analizarán los artículos del Decreto Ley sub examine de cuyo contenido se infiere que tiene por objeto la regulación de los siguientes aspectos: modificaciones a la denominación y al objeto de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas; creación de la Unidad Técnica para la Reincorporación de los integrantes de las FARC – EP y señalamiento de los lineamientos para su funcionamiento; creación, y financiación del Programa de Reincorporación Económica y Social de las FARC –EP. Tras desplegar este estudio la Corporación resuelve declarar exequible el Decreto Ley 897 de 29 de mayo de 2017, “Por el cual se modifica la estructura de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas y se dictan otras disposiciones”, así como las disposiciones que lo integran.*

### **FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ-Characterísticas**

*El artículo 2 del [...] Acto Legislativo [01 de 2016] dispone que [las facultades presidenciales para la paz] (i) se ejerce[n] “dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo”, y, (ii) no puede[n] “ser utilizada[s] para expedir actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes códigos, leyes que necesitan mayorías calificada o absoluta para su aprobación, ni para decretar impuestos”. El mismo artículo prevé que los Decretos Leyes dictados en ejercicio de esta[s] facultad[es]*

*están sometidos a control de constitucionalidad automático, posterior y único, dentro de los dos meses siguientes a su expedición. El Acto Legislativo 1 de 2016 fue declarado exequible en la sentencia C-699 de 2016. En esta sentencia, la Corte concluyó que la habilitación al Presidente de la República para expedir estos decretos leyes es constitucional en la medida en que (i) no sustituye el principio de separación de poderes, (ii) el Congreso conserva su competencia legislativa general, dado que la habilitación al Presidente es limitada en relación con su finalidad (facilitar y asegurar la implementación del Acuerdo Final), (iii) tiene un preciso ámbito temporal de ejercicio (180 días después de la entrada en vigencia del Acto Legislativo), (iv) solo puede ser utilizada cuando sea estrictamente necesaria, y, (v) no suprime los controles inter-orgánicos.*

**CONTROL CONSTITUCIONAL DE LOS DECRETOS LEY DICTADOS EN EJERCICIO DE FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ**-Carácter jurisdiccional, automático, participativo y posterior

*El control de constitucionalidad de los decretos leyes expedidos con fundamento en el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016 es: (i) jurisdiccional, en la medida en que es un control jurídico de constitucionalidad a cargo de la Corte Constitucional; (ii) automático, porque se activa con el envío del Decreto Ley por el Presidente de la República; (iii) posterior, por cuanto se realiza después de su expedición; (iv) participativo, dado que cualquier ciudadano puede intervenir en el proceso de constitucionalidad; (v) único, en virtud del principio de cosa juzgada constitucional; (vi) formal, en tanto verifica que el Decreto Ley cumpla con los requisitos de procedimiento y competencia, y, (vii) material, porque implica un análisis constitucional de fondo de su articulado. Además, este control constitucional parte de dos presupuestos. Primero, su objetivo es, como en todos los demás asuntos, garantizar la supremacía e integridad de la Constitución. Segundo, parte del reconocimiento de que los actos normativos objeto de control son producto del ejercicio de una especial habilitación legislativa al Presidente en el contexto y para lograr los objetivos propios de la transición política.*

**FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ**-Control de constitucionalidad de los decretos con fuerza de ley expedidos en virtud del Acto Legislativo 01 de 2016

*La Corte Constitucional ha diseñado una metodología para ejercer control constitucional a los Decretos Leyes expedidos con fundamento en el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016. La aplicación de esta metodología por parte de la Corte no ha sido del todo uniforme; es posible identificar ciertas variaciones en relación con: (i) su esquema, (ii) las denominaciones de los requisitos, y, (iii) el orden de su análisis. A pesar de estas variaciones formales, la Corte resalta que esta metodología y su aplicación en estas sentencias de control de constitucionalidad se ha fundado en (i) idénticas premisas normativas, (ii) consideraciones análogas en relación con el*

*carácter excepcional, temporal y limitado de estos decretos leyes, y, (iii) en requisitos y conceptos materialmente equivalentes.*

**FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ**-Competencia de la Corte Constitucional en la revisión de los decretos dictados al amparo del artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016 comprende aspectos formales y asuntos de índole sustantivo

**DECRETOS LEY DICTADOS EN EJERCICIO DE FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ**-Requisitos formales

*A partir de las sentencias C-174 y C-224, ambas de 2017, la Corte Constitucional ha señalado que los decretos leyes expedidos con fundamento en el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016 deben cumplir con los siguientes requisitos formales: (i) que sea adoptado por el Presidente de la República y el Ministro o Director de Departamento Administrativo del ramo correspondiente, (ii) que el título corresponda al contenido, (iii) que se invoque expresamente la facultad que se ejerce; y, finalmente, (iv) que esté motivado.*

**FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ**-Competencia gubernamental

*El Decreto Ley deberá estar suscrito por el Presidente de la República y el Ministro o Director de departamento administrativo del ramo correspondiente. Si bien el artículo 2 del Acto Legislativo dispone literalmente que se trata de una facultad del Presidente de la República, a partir de la sentencia C-160 de 2017, la Corte ha señalado que, habida cuenta de su carácter gubernamental, estos Decretos Leyes deben ser suscritos por el Presidente de la República y el Ministro o Director de Departamento Administrativo del ramo correspondiente. Esta exigencia se ha justificado en lo previsto en el artículo 115 de la Constitución Política.*

**DECRETOS LEY DICTADOS EN EJERCICIO DE FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ**-Título debe corresponderse con el contenido

*El Decreto Ley debe tener un título que corresponda a su contenido. El artículo 169 de la Constitución prevé que “el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido”. Según la sentencia C-174 de 2017, habida cuenta de su fuerza material de Ley y de la habilitación legislativa extraordinaria con base en la cual son expedidos, los Decretos Leyes de que trata el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016 deben cumplir con los requisitos previstos en la Constitución para las leyes, siempre que le sean compatibles. Pues bien, entre estos requisitos está tener un título que se corresponda con su contenido.*

**DECRETOS LEY DICTADOS EN EJERCICIO DE FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ**-Invocación expresa de la facultad

prevista en el Acto Legislativo 01 de 2016

*El Decreto Ley debe invocar expresamente la facultad prevista en el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016. Este requisito, incluido en la sentencia C-174 de 2017, se estima necesario por esta Corte para precisar, de manera inequívoca, la naturaleza normativa de este tipo de actos y, de contera, su competencia para ejercer el control de constitucionalidad que le corresponde.*

#### **FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ-Motivación**

*El Decreto Ley debe tener una motivación suficiente. Así, debe cumplir con una carga argumentativa que permita justificar, de un lado, el uso de la habilitación legislativa extraordinaria, y del otro, la adopción de las medidas que contiene.*

#### **DECRETOS EXPEDIDOS EN VIRTUD DE LAS FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ-Requisitos de competencia**

*Según la jurisprudencia constitucional, estos Decretos Leyes [expedidos en virtud de las facultades conferidas por el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016] deben cumplir con los siguientes requisitos de competencia: (i) la temporalidad; (ii) que no verse sobre algún asunto o tipo de acto normativo expresamente excluido de su competencia; (iii) la conexidad objetiva, estricta y suficiente; y, finalmente, (iv) la necesidad estricta.*

#### **FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ-Temporalidad/FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ-Término contenido en el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016 debe ser contabilizado en días calendario**

*El decreto debe ser expedido dentro del término de 180 días después de la entrada en vigencia del Acto Legislativo 1 de 2016. Al respecto, en la sentencia C-160 de 2017, la Corte determinó que el proceso de refrendación popular del Acuerdo Final concluyó en el Congreso de la República, “mediante la aprobación mayoritaria de las proposiciones 83 y 39 del 29 y 30 de noviembre de 2016, respectivamente, y mediante la exposición de motivos que dio lugar a la Ley 1820 de 2016 y en el artículo 1 de esta normativa” y, por lo tanto, “debe entenderse que el término de 180 días de vigencia de las facultades legislativas para la paz comenzó a contarse a partir del 1 de diciembre de 2016”. En la sentencia C-331 de 2017, habida cuenta de que las facultades del Presidente para la paz pueden ser ejercidas en días hábiles y en días no laborales, la Corte concluyó que dicho término debía contarse en días calendario y, en consecuencia, “las facultades legislativas para la paz sólo podrán ser ejercidas hasta el día 29 de mayo de 2017.”*

#### **FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ-Asuntos expresamente excluidos**

*El Decreto Ley expedido con fundamento en la facultad presidencial para la*

*paz no puede versar sobre algún asunto o tipo de acto normativo expresamente excluido. En este sentido, el propio artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016 dispuso que las facultades allí previstas no podían ser utilizadas para expedir actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes códigos, leyes que necesitan mayorías calificadas o absolutas, ni para decretar impuestos.*

**FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ-Requisito de conexidad objetiva**

*La conexidad objetiva implica que entre el Acuerdo Final y la materia del Decreto Ley exista un vínculo cierto, verificable y específico. Por esta razón, mediante estos decretos leyes no es posible regular materias ajenas al Acuerdo Final, que carezcan de relación con su contenido, o que excedan el límite de los asuntos allí previstos.*

**FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ-Requisito de conexidad estricta o juicio de finalidad/FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ-Valoración de la conexidad estricta**

*La conexidad estricta, por su parte, exige que exista un vínculo directo entre el Decreto Ley y un aspecto específico y concreto del Acuerdo Final, esto es, que el primero sea un instrumento para alcanzar el fin dispuesto en el Acuerdo Final. Habida cuenta de la generalidad de los puntos que contiene el Acuerdo Final, esta Corte ha establecido que el vínculo entre el Decreto Ley no puede ser etéreo, abstruso ni accidental; por el contrario, se requiere de una relación directa, cierta y precisa, entre la regulación del Decreto Ley y el Acuerdo Final. La valoración de la conexidad estricta se realiza en dos niveles, a saber: (i) externo, esto es, la identificación del contenido específico del Acuerdo que se pretende implementar normativamente por medio del Decreto Ley, y, (ii) interno, es decir, la identificación del vínculo concreto entre la regulación del Decreto Ley y el Acuerdo Final, para lo cual se verifica la relación entre las motivaciones y su articulado.*

**FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ-Requisito de conexidad suficiente**

*La conexidad suficiente implica que el vínculo antes demostrado baste por sí solo, de manera indiscutible y sin necesidad de colaterales o accesorios desarrollos argumentativos, para evidenciar la relación entre el contenido del Decreto Ley y el Acuerdo Final.*

**FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ-Requisito de necesidad estricta**

*La necesidad estricta es consecuencia del carácter excepcional y limitado de la habilitación normativa al Presidente de la República para expedir normas con fuerza material de Ley. El Acto Legislativo 1 de 2016 no distingue*

*materialmente las competencias del legislador ordinario mediante el procedimiento legislativo especial para la paz, previstas en su artículo 1, y la facultad presidencial para la paz, creada en su artículo 2, ni tampoco contiene regla alguna que permita distinguir las competencias del uno o del otro residualmente. No obstante, desde la sentencia C-699 de 2016, la Corte ha establecido que el carácter extraordinario de esta habilitación legislativa al Presidente exige que el Gobierno fundamente que el decreto ley es un medio idóneo y que, por lo tanto, no resulta procedente recurrir al trámite legislativo ordinario o al trámite legislativo ordinario mediante el procedimiento legislativo especial para la paz, por cuanto, por ejemplo, (i) la materia que se regula no exige mayor deliberación democrática habida cuenta, por ejemplo, de su carácter técnico, o por tratarse de leyes de iniciativa exclusiva del Presidente de la República ; (ii) se trata de un asunto meramente instrumental; (iii) tiene por objeto adoptar medidas de estabilización normativa de corto plazo, y, (iv) se necesita adoptar la regulación sub examine de manera urgente e imperiosa para la efectiva implementación del acuerdo. Según la jurisprudencia constitucional, a la luz de tales criterios, le corresponde a esta Corte determinar si la escogencia del Decreto Ley como vía para regular una determinada materia resulta razonable para la implementación normativa de la transición política. Este estándar de razonabilidad permite justamente articular la naturaleza excepcional y limitada de la habilitación legislativa extraordinaria, de un lado, y la implementación normativa, oportuna y adecuada, del Acuerdo Final, del otro.*

#### **FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ**-Estándar de razonabilidad en requisito de necesidad estricta

*La Corte aplicará un estándar de razonabilidad conforme al cual la exigencia de necesidad estricta para el ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República en el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016 se satisface si se tiene en cuenta la necesidad urgente de la implementación de la medida, insuficiencia de la potestad reglamentaria, el carácter técnico y no necesariamente deliberativo del tema, así como la no irrazonabilidad del procedimiento elegido, en el sentido de que no resulta descartable ab initio la elección del Decreto Ley ejercicio de facultades especiales para la paz y no de una Ley expedida mediante el procedimiento legislativo especial para la paz.*

#### **CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD**-Particularidades en contexto de justicia transicional/**CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD**-Intensidad en contexto de justicia transicional

*La Corte entiende que el análisis debe hacerse en un contexto de justicia transicional. Ello supone tener en cuenta que cuando la exequibilidad de una medida dependa del resultado de una ponderación entre los principios constitucionales en que ella se fundamente, por una parte, y los principios constitucionales que ella limite, por otra, el principio constitucional y derecho fundamental a la paz suma su peso a aquellos. Por efecto de esta adición, en*

*un contexto de justicia transicional pueden resultar exequibles algunas medidas que de ordinario –es decir, sin el efecto del principio y derecho a la paz- serían inexecutable. Desde luego, dado que los propósitos transicionales son temporales, debe entenderse que así también es la naturaleza del efecto del principio y derecho a la paz en la ponderación. Por tanto, cuantas más previsiones incluyan las medidas transicionales para ajustarse al estándar ordinario de constitucionalidad –es decir, el que resulta de la ponderación entre principios sin incluir el principio y derecho a la paz– tantas más razones habrá para considerarlas exequibles. Asimismo, en un contexto de justicia transicional, cuando resulte justificado, la Corte Constitucional puede flexibilizar la intensidad de su control en lo que concierne a la fiabilidad de las consideraciones empíricas asociadas a la idoneidad y necesidad de las medidas transicionales. En este sentido, el Legislador transicional disfruta de un margen de acción que, aunque no es ilimitado, sí le otorga una competencia más amplia para elegir entre los diversos medios alternativos disponibles para conseguir los fines de la transición.*

### **MECANISMOS CONSTITUCIONALES PARA MODIFICAR LA ESTRUCTURA DE LAS ENTIDADES PUBLICAS**-En desarrollo de la función legislativa del Congreso de la República

*El ordenamiento constitucional establece tres mecanismos constitucionales para modificar la estructura de las entidades públicas: El primero, la facultad atribuida al Congreso de la República en el Artículo 150 No. 7 de la Carta Política, con fundamento en el cual en desarrollo de la función legislativa le compete: “Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta”. Como desarrollo del referido precepto fundamental, la Corte Constitucional, en sentencia C-953 de 2007, señaló que en la determinación de la estructura de la administración nacional, el legislador debe incluir la formulación de los elementos que configuran esa organización, esto es: i) la creación de los distintos organismos y entidades que la conforman; ii) la definición de sus interrelaciones respectivas; iii) la enunciación de los objetivos generales de los organismos y entidades constituidas; iv) la estructura orgánica; v) la naturaleza jurídica; vi) las competencias atribuidas; vii) el régimen legal; y, viii) el señalamiento de los órganos de dirección y administración. De conformidad con la jurisprudencia constitucional, esta competencia del legislador “también incluye la potestad de decidir las entidades que permanecerán dentro de la administración nacional y no pueden ser afectadas por el Gobierno en un programa de renovación de la Administración pública”.*

## **MECANISMOS CONSTITUCIONALES PARA MODIFICAR LA ESTRUCTURA DE LAS ENTIDADES PUBLICAS-Potestad reglamentaria del Presidente de la República**

*El ordenamiento constitucional establece tres mecanismos constitucionales para modificar la estructura de las entidades públicas [...] En segundo lugar, la facultad del Presidente de la República, en ejercicio de la potestad reglamentaria prevista por los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Carta Política, por virtud de la cual: “Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (...). 15. Suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales de conformidad con la ley. 16. Modificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley. (...)”.*

## **MECANISMOS CONSTITUCIONALES PARA MODIFICAR LA ESTRUCTURA DE LAS ENTIDADES PUBLICAS-Facultades extraordinarias para el Presidente de la República**

*El ordenamiento constitucional establece tres mecanismos constitucionales para modificar la estructura de las entidades públicas [...] En tercer lugar, las facultades extraordinarias para el Presidente de la República, en tanto que el numeral 10 del artículo 150 de la Carta Política dispuso que el Congreso de la República puede: “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. (...)”. En punto de las facultades extraordinarias para modificar la estructura de las entidades públicas del orden nacional, la Corte ha señalado que se trata de una materia que “no se encuentra dentro de las prohibiciones previstas en el numeral 10° del artículo 150 de la Constitución Política” y que por tanto puede ser temporalmente transferida por el legislador al Presidente de la República.*

## **POTESTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA EN LA MODIFICACION DE LA ESTRUCTURA DE ENTIDADES PUBLICAS-Carácter derivado, condicionamiento y límites**

*A simple vista podría concluirse que las funciones presidenciales previstas en el artículo 189-16 son similares a las que tiene el legislador en virtud de lo estipulado en el artículo 150-7. Sin embargo, esta Corporación ha precisado que si bien se trata de atribuciones concurrentes, lo cierto es que son de distinto alcance, pues mientras que la competencia del legislador en los términos del artículo 150 es plena y autónoma, la facultad que para el Presidente de la República se desprende del artículo 189 no lo es, pues aunque sea permanente, tiene carácter derivado, en tanto depende de la*

*actividad del Congreso: si la ejerce mediante la potestad reglamentaria, está condicionada por la ley ordinaria, en tanto que si la ejerce mediante normas con fuerza material de ley, los límites de su actuación son fijados por la ley de facultades extraordinarias.*

### **FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ-Modificaciones a la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas**

*El Gobierno Nacional ejerció las competencias de reforma institucional respecto de la ACR mediante normas con fuerza material de ley, como lo son las disposiciones que integran el Decreto Ley 897 de 2017, para lo cual hizo uso de la facultad legislativa extraordinaria y excepcional que le fue conferida por el Congreso de la República mediante el artículo 2 del Acto Legislativo 1 del 2016, que adicionó a la Constitución Política un artículo transitorio referido a las Facultades presidenciales para la paz. De allí que en este caso la competencia presidencial ejercida por medio del Decreto Ley sub examine para modificar la estructura de la ACR no solo se caracteriza por tener rango constitucional, que no legal, como es lo usual, sino que además implicó la modificación de otra norma con fuerza material de ley, como lo es el Decreto 4138 de 2011 para el cual en su momento del Presidente de la República también actuó como legislador extraordinario pero derivó su competencia en esta materia del artículo 150-10 de la Constitución Política, norma con fundamento en la cual se expidió la Ley 1444 de 2011 que le otorgó facultades extraordinarias para modificar la estructura de la Administración Pública.*

### **MODIFICACIONES A LA AGENCIA COLOMBIANA PARA LA REINTEGRACION DE PERSONAS Y GRUPOS ALZADOS EN ARMAS-Congruencia de la norma que las contiene en cuanto al cambio de denominación**

*En cuanto a la denominación de la entidad, la congruencia material del Decreto Ley objeto de revisión es igualmente constatable si se tiene en cuenta que el cambio en la denominación de la entidad evidencia y expresa la modificación de su objeto, y por tanto el mayor alcance de sus competencias. En efecto, el artículo 1 del Decreto Ley 4138 de 2011 disponía lo siguiente: “Créase una unidad administrativa especial, del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa, financiera, presupuestal y patrimonio propio, denominada Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas (...)”, y en el artículo 4 se le señaló como objeto el desarrollo de distintas actividades relacionadas con la “Política de Reintegración, con el fin de propender por la paz, la seguridad y la convivencia” (art. 4). Por su parte el artículo 2 del Decreto Ley 897 de 2017 modificó el artículo 4 del Decreto 4138 de 2011, ampliándolo, al señalar que el objeto de la ARN es el desarrollo de distintas actividades relacionadas con la “Reincorporación y normalización de los integrantes de las FARC-EP, conforme al Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016 a través de la Unidad*

*Técnica para la Reincorporación de las FARC-EP; y de la política de reintegración de personas y grupos alzados en armas con el fin de propender por la paz, la seguridad y la convivencia”.*

**MODIFICACIONES A LA AGENCIA COLOMBIANA PARA LA REINTEGRACION DE PERSONAS Y GRUPOS ALZADOS EN ARMAS-Cambio de denominación a Agencia para la Reincorporación y la Normalización**

**MODIFICACIONES A LA AGENCIA COLOMBIANA PARA LA REINTEGRACION DE PERSONAS Y GRUPOS ALZADOS EN ARMAS-Organización de la Unidad Técnica para la Reincorporación y Normalización**

*Lo previsto por el Decreto Ley sub examine en los artículos 4º y 5º en el sentido de organizar en la ARN la Unidad Técnica para la Reincorporación y Normalización como un grupo interno de trabajo adscrito a la Dirección General de dicha entidad y señalar los lineamientos para su funcionamiento, resulta coherente con la ampliación del ámbito de competencias conferido a la ARN, al tiempo que se circunscribe al carácter excepcional y transitorio que caracteriza al programa de reincorporación económica y social de los integrantes de las FARC-EP previsto en el Acuerdo Final y se sujeta en el desarrollo de sus competencias a los lineamientos que establezcan el Consejo Nacional de Reincorporación y a las normas constitucionales y legales que implementen el Acuerdo Final en esta materia.*

Referencia: Expediente RDL-030

Control de constitucionalidad automático posterior del Decreto Ley 897 de mayo 29 de 2017, por medio del cual se modifica la estructura de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas y se dictan otras disposiciones.

Magistrado Ponente:  
CARLOS BERNAL PULIDO

Bogotá, D.C., treinta (30) de agosto de dos mil diecisiete (2017)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016, el artículo 3 del Decreto Ley 121 de 2017 y las disposiciones del Decreto Ley 2067 de 1991, profiere la siguiente:

## SENTENCIA

### I. ANTECEDENTES

1. El 29 de mayo de 2017, la Presidencia de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades otorgadas por el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016, profirió el Decreto Ley 897, en cuya virtud se modificó la estructura de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas y se dictaron otras disposiciones.

2. El 30 de mayo de la presente anualidad, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República de Colombia remitió a esta Corporación copia auténtica del mencionado decreto ley, a fin de que se surtiera el control de constitucionalidad automático posterior del mismo, tal como lo autoriza el inciso 3° del artículo 2<sup>1</sup> del Acto Legislativo 01 de 2016<sup>2</sup>.

3. Por medio de auto calendado el 5 de junio de la presente anualidad, esta Corporación *i)* asumió el conocimiento del asunto de la referencia, *ii)* ofició a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República de Colombia para que remitiera la memoria justificativa del Decreto Ley 897 y su correspondiente Estudio de Impacto Normativo y, *iii)* la requirió para que contestara los siguientes interrogantes:

*“1. Teniendo en cuenta el carácter excepcional de la facultad prevista en el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016, ¿cuáles son las razones que justifican la invocación de este mecanismo en reemplazo del ejercicio ordinario de las facultades reglamentarias que constitucionalmente le competen al Gobierno Nacional?”*

*2. Toda vez que el objetivo trazado para la Agencia Colombiana para la Reintegración por el artículo 4 del Decreto 4138 de 2011 es el de la reintegración de grupos alzados en armas para propender por la paz, la seguridad y la convivencia, ¿por qué razón al finalizar el término establecido para las ZVTN existiría un “vacío normativo en materia de competencia administrativa” como se afirma en el numeral 4 de la parte considerativa del Decreto 897 de 2017?”*

---

<sup>1</sup> Artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016. *“La Constitución Política tendrá un nuevo artículo transitorio, el cual quedará así: Artículo transitorio. Facultades presidenciales para la paz. Dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, facúltase al Presidente de la República para expedir los decretos con fuerza de ley cuyo 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. // Las anteriores facultades no podrán ser utilizadas para expedir actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes códigos, leyes que necesitan mayorías calificada o absoluta para su aprobación, ni para decretar impuestos. // Los decretos con fuerza de ley que se dicten en desarrollo de este artículo tendrán control de constitucionalidad automático posterior a su entrada en vigencia. El procedimiento de revisión de constitucionalidad de estas disposiciones deberá surtirse por parte de la Corte Constitucional dentro de los dos meses siguientes a su expedición”* (Negrillas adicionales fuera del texto original).

<sup>2</sup> Folio 1.

3. *En esa medida, ¿por qué razón la estructura actual de la Agencia Colombiana para la Reintegración no permite cumplir con el punto 3.2. del Acuerdo Final?*

4. *¿Por qué razón el cambio de denominación de la Agencia Colombiana para la Reintegración constituye una medida idónea y necesaria para facilitar y asegurar la implementación del punto 3.2 del Acuerdo Final?*

5. *¿Cuáles son los efectos administrativos, operativos, jurídicos, fiscales, entre otros, que ese cambio de denominación implica para el funcionamiento de la Agencia y su interacción con órganos de control, con el sistema financiero, con la participación en procesos judiciales, etc.?*

6. *¿Cuáles son las medidas previstas para enfrentar esos impactos y cuál es el costo de transacción que ello implica?*

7. *¿De qué manera las modificaciones que se hacen a la estructura actual de la Agencia Colombiana para la Reintegración aseguran la existencia de la ‘plataforma institucional’ con la cual se garantizarán de forma inmediata ‘los derechos fundamentales como la vida, la salud y bienestar de los integrantes de las FARC-EP’, según se afirma en el numeral 4 de la parte considerativa del Decreto 897 de 2017?*

8. *¿En qué medida el Programa de Reincorporación Económica y Social de las FARC-EP, con sus respectivos subprogramas, creados en el artículo 3º del Decreto 897 de 2017, constituyen instrumento necesario para la implementación inmediata y directa del Acuerdo, teniendo en cuenta que la citada norma advierte que en todo caso el Gobierno Nacional tomará todas las medidas necesarias y conducentes para la implementación del mencionado programa?*

9. *¿De qué manera se establecerán los requisitos necesarios para el reconocimiento y la entrega de beneficios económicos, directamente por la ARN y posteriormente mediante administración fiduciaria, según se establece en los parágrafos 1 y 2 del artículo 5 del Decreto 897 de 2017?”<sup>3</sup>.*

4. De igual manera, la referida providencia extendió invitación a las siguientes entidades públicas y privadas para que, dentro del término de fijación en lista y si lo estimaban pertinente, intervinieran en el asunto de la referencia: Unidad para la Atención y Reparación de las Víctimas –UARIV–, Centro Nacional de Memoria Histórica, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio del Trabajo, Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA–, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF–, Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado –ANDJE–, Contraloría General de la República,

---

<sup>3</sup> Folio 13 Vto

Defensoría del Pueblo, Federación Colombiana de Municipios, Universidad de Antioquia, Universidad Externado de Colombia, Universidad Industrial de Santander, Universidad de Cartagena, Asociación Nacional de Industriales – ANDI– y a la Asociación Colombiana de Pequeños Industriales –ACOPI–. Por último, dio traslado al Procurador General de la Nación y ordenó la fijación en lista del proceso, para efectos de la participación ciudadana<sup>4</sup>.

5. El 13 de junio del presente año, se requirió a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República para que, dentro de los dos días siguientes a la notificación de dicha decisión, remitiera a la Corte Constitucional la memoria justificativa del Decreto Ley 897 de mayo 29 de 2017. Asimismo, se dispuso que, conforme a lo resuelto en la sentencia C-174 de 2017, los términos procesales no correrían mientras no se allegaran las pruebas indispensables decretadas por esta Corporación<sup>5</sup>.

6. El 23 de junio siguiente, se ordenó, por intermedio de la Secretaría General, correr traslado del presente asunto al Procurador General de la Nación, fijar en lista para efectos de las intervenciones ciudadanas y surtir las invitaciones previstas en el ordinal quinto que avocó el conocimiento<sup>6</sup>.

7. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Sala Plena de la Corte Constitucional se pronunciará sobre el control de constitucionalidad automático posterior del Decreto Ley 897 de mayo 29 de 2017.

### **1.1. Norma revisada**

8. A continuación, se transcribe en su integridad el texto del cuerpo normativo materia de control automático de constitucionalidad:

*“Decreto Ley Número 897 de 2017  
29 de mayo de 2017*

*Por el cual se modifica la estructura de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas y se dictan otras disposiciones.*

*EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,*

*En ejercicio de sus facultades conferidas por el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016, y*

**CONSIDERANDO:**

*1. Consideraciones Generales:*

---

<sup>4</sup> Folio 13 Vto

<sup>5</sup> Folios 41-42

<sup>6</sup> Folio 67

*Que con el fin de cumplir el mandato constitucional previsto en el artículo 22 de la Constitución Política el cual señala que la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento, el 24 de noviembre de 2017 el Gobierno Nacional suscribió con el grupo armado Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo (FARC-EP) el Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, en adelante el Acuerdo Final.*

*Que la suscripción del Acuerdo Final dio apertura a un proceso amplio e inclusivo de justicia transicional en Colombia, orientado principalmente en los derechos de las víctimas del conflicto armado y que como parte esencial de ese proceso el Gobierno Nacional está en la obligación de implementar los puntos del Acuerdo Final, mediante la expedición de normas con fuerza de ley.*

*Que el constituyente, mediante Acto legislativo 01 de 2016, con el fin de facilitar y asegurar el cumplimiento del Acuerdo Final, confirió al Presidente de la República una habilitación legislativa extraordinaria y excepcional específicamente diseñada para este fin.*

*Que la Corte Constitucional, mediante las sentencias C- 699 de 2016, C- 160 de 2017 y C- 174 de 2017, definió los criterios de validez constitucional que deben cumplir los decretos con fuerza de ley que se expidan en el marco de las facultades extraordinarias y excepcionales conferidas por el Acto Legislativo 01 de 2016, criterios sobre los que el Gobierno Nacional es consciente de su obligatoriedad, trascendencia e importancia en un Estado Social de Derecho.*

*Que el contenido de este Decreto Ley tiene una naturaleza instrumental, en el sentido de que tiene por objeto facilitar o asegurar la implementación y desarrollo normativo del punto 3.2 y en especial el punto 3.2.2.7 del Acuerdo Final. En consecuencia, este decreto ley cumple los requisitos de conexidad objetiva, estricta y suficiente entre el Decreto y el Acuerdo Final, así como el requisito de necesidad estricta de su expedición.*

## *2. Requisitos formales de validez constitucional:*

*Que el presente decreto se expide dentro del término de los 180 días posteriores a la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2016, que según el artículo 5 de ese mismo Acto legislativo es a partir de la refrendación del 30 de noviembre de 2016.*

*Que el presente decreto es suscrito, en cumplimiento del artículo 115 de la Constitución Política, por el Presidente de la República y el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Director del*

*Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y la Directora del Departamento Administrativo de la Función Pública, que para este caso particular constituyen el Gobierno Nacional.*

*Que el presente decreto ley en cumplimiento con lo previsto en el artículo 169 de la Constitución Política tiene el título: 'Por el cual se modifica la estructura de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas y se dictan otras disposiciones', que corresponde precisamente a su contenido.*

*Que como parte de los requisitos formales trazados por la jurisprudencia constitucional, el presente decreto ley cuenta con una motivación adecuada y suficiente, en el siguiente sentido:*

### *3. Requisitos materiales de validez constitucional:*

#### *3.1. Conexidad objetiva:*

*Que en cumplimiento del requisito de conexidad objetiva el presente decreto ley: (i) tiene un vínculo cierto y verificable entre su materia y articulado y el contenido del Acuerdo Final; (ii) sirve para facilitar o asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final y (iii) no regula aspectos diferentes, ni rebasa el ámbito de aquellos asuntos imprescindibles para el proceso de implementación del Acuerdo Final.*

*Que el Gobierno Nacional, en cumplimiento y en los términos de lo acordado en el punto 3.2.2 y en particular los puntos 2 3.2.2.6 Y 3.2.2.7 del Acuerdo Final, reafirma su compromiso con la implementación de medidas que conduzcan a una institucionalidad que permita ejecutar y materializar la reincorporación de las FARC EP en lo social y lo político.*

*Que en el punto 3.2. del Acuerdo Final, se pactó lo referente a la reincorporación de las FARC-EP a la vida civil en lo económico, lo social y lo político de acuerdo con sus intereses, para lo cual el presente decreto ley establece el cambio de denominación de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas (ACR), creada mediante Decreto Ley 4138 de 2011, norma en la que se establecieron sus objetivos y estructura y se le asignó con la misión de reintegrar a la sociedad civil a las personas que hicieron parte de grupos armados organizados al margen de la ley que voluntariamente han dejado las armas, por el de Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN), lo cual cumple con el requisito de conexidad objetiva en la medida en que el Acuerdo Final se refiere a la reincorporación de las FARC-EP, además, teniendo en cuenta que los conceptos de reincorporación y normalización comprenden de manera integral los procesos asociados con la reinscripción, reintegración y*

*estabilización social y económica de personas y grupos armados organizados al margen de la ley que en virtud diálogos, negociaciones o firma de acuerdos con el Gobierno nacional dejen las armas.*

*Que la reincorporación de las FARC-EP se fundamenta en el reconocimiento de la libertad individual y del libre ejercicio de los derechos individuales de cada uno de quienes son hoy integrantes de las FARC-EP en proceso de reincorporación. Las características de la reincorporación del presente acuerdo son complementarias a los acuerdos ya convenidos. El proceso de reincorporación tendrá en todos sus componentes un enfoque diferencial, con énfasis en los derechos de las mujeres.*

*Que para el desarrollo de la reincorporación de las FARC-EP a la vida civil en lo económico y lo social y en consonancia con la anterior consideración, el presente decreto ley establece una modificación al artículo 4 del Decreto 4138 de 2011, agregando al objeto de la Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN), lo referente a la gestión, implementación, coordinación y evaluación, de forma articulada con las instancias competentes de la política, los planes, programas y proyectos de reincorporación y normalización de los integrantes de las FARC-EP, en consonancia con lo consagrado por el Acuerdo Final, que estableció que para asegurar su eficaz implementación y despliegue en el territorio, la puesta en marcha de dichos programas tomará como base los recursos institucionales de los que dispone el Gobierno Nacional y las entidades del Estado colombiano competentes para estos propósitos, sin perjuicio del acceso a otros recursos legales, lo cual cumple con el requisito de conexidad objetiva en la medida en que esta adición se hace imprescindible para la implementación del Acuerdo, y se establece en el presente decreto que la ARN, es la única en la organización del Estado que realiza desde hace 14 años actividades de inserción, reincorporación y reintegración, y cuenta con la capacidad técnica e institucional, para ejecutar las actividades necesarias para la reincorporación de los integrantes de las FARC-EP.*

*Que para el desarrollo de la reincorporación de las FARC-EP a la vida civil en lo económico y lo social, el presente decreto establece, la creación de un Programa y la organización de una Unidad Técnica con sus lineamientos al interior de la ahora Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN), con el fin de atender las gestiones necesarias para la reincorporación a la vida social y económica de los integrantes FARC-EP, lo cual cumple con el requisito de conexidad objetiva en la medida en que esta creación, permitirá que la Entidad materialice lo establecido en el Acuerdo Final en lo concerniente a la reincorporación en lo económico y lo social de los integrantes de las FARC-EP.*

*Que de acuerdo con lo anterior, existe un vínculo cierto y verificable entre el contenido del Acuerdo Final y la materia del presente Decreto Ley, pues este se circunscribe a expedir las disposiciones necesarias e imprescindibles para la adecuada formulación e implementación, entre otros, de los puntos 3.2 y 3.2.2.7 del Acuerdo Final.*

### *3.2. Conexidad estricta:*

*Que en cumplimiento del requisito de conexidad estricta o juicio de finalidad, el presente decreto ley en su contenido normativo responde en forma precisa al punto 3.2., del Acuerdo Final. A continuación, se identifica el contenido preciso del Acuerdo que es objeto de implementación y se demuestra que cada artículo de este Decreto Ley está vinculado estrechamente con el punto 3.2 y en especial el punto 3.2.2.7 del Acuerdo Final.*

*Que los artículos 1, 2, 3, 4, 5 y 6 que tratan sobre el cambio de denominación de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas (ACR), la creación del Programa de Reincorporación Social y Económica para las FARC-EP y la organización de una Unidad Técnica con sus lineamientos al interior de esta Entidad y la garantía de los recursos para el desarrollo misional de la ahora Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN), responde al punto 3.2 del Acuerdo Final, en el que se convino que la reincorporación a la vida civil será un proceso de carácter integral y sostenible, excepcional y transitorio, que considerará los intereses de la comunidad de las FARC - EP, en proceso de reincorporación por cuanto, facilitan a esta Agencia mediante la utilización de herramientas y conceptos, implementar de manera eficiente el proceso de reincorporación de los integrantes de las FARC-EP a la vida civil en lo económico y lo social.*

*Que de conformidad con lo anterior, el presente Decreto Ley no desconoce la conexidad estricta, pues no regula materias genéricas del Acuerdo Final, en tanto busca solo facilitar y asegurar la implementación de dos puntos específicos del mismo. En este sentido, es claro que existe un vínculo específico entre los contenidos de este Decreto y los puntos antes señalados del Acuerdo Final.*

### *3.3. Conexidad suficiente:*

*Que el presente Decreto Ley tiene un grado de estrecha proximidad entre las materias objeto de regulación y los puntos 3.2 y 3.2.2.7 del Acuerdo Final, de manera que las mismas son desarrollos propios del Acuerdo y existe una relación entre cada artículo y el Acuerdo que no es incidental ni indirecta.*

*Que los artículos 1, 2, 3, 4, 5 y 6 que tratan sobre el cambio de denominación de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas (ACR), la creación de un Programa y la organización de una Unidad Técnica con sus lineamientos al interior de esta Entidad y la garantía de los recursos para el desarrollo misional de la ahora denominada Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN), tienen una conexidad próxima y estrecha al punto 3.2 del Acuerdo Final, que no es incidental ni indirecta, por cuanto se pretende ajustar la denominación que actualmente ostenta la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas (ACR), de acuerdo a lo convenido en el Acuerdo Final, en el que se hace referencia al concepto de reincorporación y no al de reintegración y tomando como fundamento estas mismas razones, se ha adicionado a su objeto lo referente a la reincorporación de los integrantes de las FARC-EP. Asimismo, se entregan herramientas conceptuales y materiales para que esta Entidad pueda implementar la reincorporación de los integrantes de las FARC-EP en lo económico y lo social en los términos pactados en el Acuerdo, con la creación del Programa de Reincorporación Económica y Social de las FARC-EP, al interior de esa entidad, así como la organización de una Unidad Técnica con los lineamientos pertinentes para adelantar el programa de reincorporación y normalización de los integrantes de las FARC-EP a la vida civil, en lo económico y lo social.*

*Que en cumplimiento del requisito de conexidad suficiente, el presente decreto ley tiene un grado de estrecha proximidad entre las materias objeto de regulación y el contenido concreto del Acuerdo que se pretende implementar, de tal manera que estas materias son desarrollos propios del Acuerdo Final, en forma tal que la relación entre cada artículo y el Acuerdo no es incidental ni indirecta.*

#### *3.4. Conexidad teleológica:*

*Que en cumplimiento del requisito de conexidad teleológica, el presente decreto ley, es instrumental a la realización de los objetivos o compromisos del Acuerdo final y tiene el potencial para asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo final, teniendo en cuenta que en el punto 6 del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, se estableció, como principio orientador para la implementación del acuerdo, la profundización de la democracia y "construir sobre lo construido", en virtud del cual "la implementación de lo acordado se liderará y ejecutará aprovechando al máximo la institucionalidad existente, y reconociendo las competencias de los diferentes niveles de*

*gobierno", por tanto para el desarrollo de este eje, se está fortaleciendo institucionalmente la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas (ACR), ahora Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN).*

#### *4. Necesidad estricta:*

*Que según el artículo 2° del Acto Legislativo 01 de 2016, la adopción de dicha regulación no se encuentra dentro de las materias respecto de las cuales no es posible ejercer las mencionadas facultades presidenciales para la paz.*

*Que la presente normatividad se requiere expedirla de manera inmediata antes de la conclusión del período contemplado para la dejación de armas, debido a que es imperioso que la Entidad que va a ejecutar la reincorporación de los integrantes de las FARC-EP, en lo económico y lo social, cuente con las herramientas y el andamiaje institucional suficiente, teniendo en cuenta que entre otros aspectos deberá otorgar las garantías para una reincorporación económica y social sostenible de los integrantes de las FARC-EP, a partir de la terminación de las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN), lo que hace inaplazable la expedición de la presente normativa, lo que además garantiza los derechos fundamentales como la vida, salud y bienestar de los integrantes de las FARC-EP, por lo que de no existir esta plataforma institucional al culminar el término establecido para las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN), genera un vacío normativo en materia de competencia administrativa para la implementación de lo acordado por el Gobierno Nacional.*

*Que con el objetivo de dar estabilidad a lo convenido en el Acuerdo Final y la necesidad de cumplir de manera concomitante los compromisos adquiridos se debe garantizar que al finalizar las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN), y por tanto el proceso de dejación de armas a que se ha comprometido las FARC-EP, exista una entidad con la capacidad técnica e institucional de ejecutar el proceso de reincorporación en lo económico y lo social, además de ser una señal inequívoca del avance en el cumplimiento de lo acordado.*

*Que adicionalmente, se encuentra incluido en el punto 6.1.10, Calendario de Implementación Normativa en el literal 'j. Leyes y/o normas de desarrollo sobre Reincorporación económica y social'.*

*Que el acto legislativo 02 del 11 de mayo de 2017, estableció que los contenidos del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, 'serán obligatoriamente parámetros de interpretación y referente de desarrollo y validez de las normas y las leyes de implementación y*

*desarrollo del Acuerdo Final, con sujeción a las disposiciones constitucionales. Las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final. En consecuencia, las actuaciones de todos los órganos y autoridades del Estado, los desarrollos normativos del Acuerdo Final y su interpretación y aplicación deberán guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final’.*

*Que, en mérito de lo expuesto,*

**DECRETA:**

*ARTÍCULO 1°. Denominación de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas. Modificar el artículo 1 del Decreto 4138 de 2011 en cuanto a la denominación de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas, la cual se denominará para todos los efectos "Agencia para la Reincorporación y la Normalización, ARN".*

*Parágrafo. Todas las referencias que hagan las disposiciones legales y reglamentarias vigentes a la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas, deben entenderse referidas a la Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN).*

*ARTÍCULO 2°. Modificar el artículo 4 del Decreto 4138 de 2011, el cual quedará así:*

*‘Artículo 4. Objeto: La Agencia para la Reincorporación y la Normalización, ARN tiene como objeto gestionar, implementar, coordinar y evaluar, de forma articulada con las instancias competentes, la política, los planes, programas y proyectos de Reincorporación y normalización de los integrantes de las FARC-EP, conforme al Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016 a través de la Unidad Técnica para la Reincorporación de las FARC-EP; y de la política de reintegración de personas y grupos alzados en armas con el fin de propender por la paz, la seguridad y la convivencia’.*

*ARTÍCULO 3°. Programa de Reincorporación Económica y Social de las FARC-EP: Crear el Programa de Reincorporación Económica y Social para los integrantes de las FARC-EP en virtud del cual el Consejo Nacional de la Reincorporación (CNR), la Agencia para la Reincorporación y Normalización - ANR Y las entidades con funciones relacionadas, atenderán las gestiones necesarias para la reincorporación a la vida social y económica de*

*dichos integrantes y sus familias, según sus intereses.*

*El programa contemplará, con un enfoque diferencial y de género, los siguientes subprogramas, sin perjuicio de otros que se consideren necesarios:*

- 1. Prestaciones Económicas y Seguridad Social.*
- 2. Proyectos productivos.*
- 3. Planes y programas de atención de los derechos de la población beneficiaria.*
- 4. Organización territorial y comunitaria.*

*En el programa y los subprogramas participarán, teniendo en cuenta su formación y competencias, miembros de la población en proceso de reincorporación.*

*El Gobierno Nacional tomará todas las medidas necesarias y conducentes para la implementación del mencionado programa.*

*ARTÍCULO 4°. Unidad Técnica para la Reincorporación de las FARC-EP. En la Agencia para la Reincorporación y la Normalización - ARN, se organizará una Unidad Técnica para la Reincorporación y normalización de las FARC-EP, como un grupo interno de trabajo adscrito a la Dirección General de la ARN, con los recursos adecuados y suficientes para adelantar el programa de reincorporación de los integrantes de las FARC-EP a la vida civil, en lo económico y lo social según sus intereses, con sujeción estricta a los términos y condiciones que defina el Consejo Nacional de Reincorporación (CNR), según lo establecido en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera suscrito el 24 de noviembre de 2016, y en las normas constitucionales y legales adoptadas para su implementación.*

*Artículo 5°. Lineamientos para el funcionamiento de la Unidad Técnica para la Reincorporación y Normalización de las FARC-EP. Para el funcionamiento de la Unidad Técnica para la Reincorporación y Normalización de las FARC-EP se seguirán los siguientes lineamientos básicos:*

- 1. La Unidad Técnica estará a cargo de un Coordinador de libre nombramiento y remoción del Director de la Agencia para la Reincorporación y Normalización, previa designación realizada por el Consejo Nacional de Reincorporación.*

- 2. El Director General de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) podrá delegar la ordenación del gasto de los recursos destinados para la ejecución del Programa, en el Coordinador de la Unidad Técnica para la Reincorporación de las*

*FARC-EP, de conformidad con las normas orgánicas del Presupuesto.*

*3. El Coordinador de la Unidad Técnica participará en el diseño e implementación del Programa de Reincorporación Económica y Social de las FARC-EP y operará bajo las orientaciones del CNR en orden a:*

*a. Determinar la conformación e integración de los equipos de trabajo de la Unidad Técnica y apoyo que sean requeridos para el desarrollo del Programa, tanto en el orden nacional como territorial.*

*b. Orientar y hacer seguimiento a la ejecución de los recursos para los beneficios económicos y sociales de los integrantes de las FARC EP y de los beneficios sociales que se gestionen para los integrantes de sus familias.*

*c. Participar en los Comités internos de la ARN para la administración de los recursos del programa de reincorporación Económica y Social de las FARC-EP.*

*ARTÍCULO 5o. Recursos del Programa. El Gobierno Nacional priorizará los recursos para el adecuado desarrollo misional de la ARN, incluyendo los recursos para la implementación del programa de reincorporación para las FARC -EP, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales incluidas en el Marco de Gasto de Mediano Plazo y en el Marco Fiscal de Mediano Plazo. La ARN podrá contar con otros recursos de origen público.*

*Para efectos de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000, todos los gastos correspondientes a los cargos que se destinen al desempeño de actividades del programa de reincorporación económica y social del presente decreto, no pueden implicar un incremento en los costos actuales de la planta de personal de las entidades responsables de su ejecución.*

*PARÁGRAFO 1. El sistema de administración fiduciario que se organice, administrará los recursos del programa de reincorporación económica y social de las FARC - EP, a través de una fiducia que tendrá las sub cuentas necesarias para la ejecución del Programa de Reincorporación Económica y Social para los integrantes de las FARC-EP.*

*PARÁGRAFO 2. Previo a la organización y funcionamiento del sistema de administración fiduciaria, la ARN realizará directamente los pagos correspondientes a los beneficios económico-sociales del Programa de Reincorporación Económica y Social para los integrantes de las FARC-EP”.*

**ARTÍCULO 6°. Vigencia y derogatorias.** *El presente decreto modifica en lo pertinente el Decreto 4138 de 2011, deroga las disposiciones que le sean contrarias, y rige a partir de la fecha de su publicación.*

***PUBLÍQUESE y CÚMPLASE...***”

## **1.2. Intervenciones**

9. De las entidades e instituciones a las que se les invitó para que intervinieran en el presente asunto, únicamente rindieron concepto las siguientes:

10. La Secretaría Jurídica de la **Presidencia de la República de Colombia** intervino para solicitar la exequibilidad del texto normativo revisado y, para tal efecto, adujo que *“el Decreto Ley 897 de 2017 cumplió con los requisitos fijados por el Acto Legislativo 01 de 2016 y la jurisprudencia respecto a la procedencia de las facultades presidenciales establecidas en el artículo 2 de dicho acto legislativo”*<sup>7</sup>. Sostuvo que dicho cuerpo normativo cumple con los requisitos de finalidad, conexidad y estricta necesidad exigidos en el acto legislativo aludido y por la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

11. En efecto, sostuvo que resultaba posible identificar dos (2) aspectos generales en los cuales la Corte ha hecho énfasis al momento de efectuar el control integral sobre los decretos ley: *i)* requisitos formales, dentro de los cuales se destacan los aspectos de competencia, título de la norma e invocación de facultades, temporalidad y motivación y *ii)* requisitos de competencia y habilitación, dentro de los cuales se destacan los criterios de finalidad, conexidad, estricta necesidad y de competencia material.

12. En relación con los requisitos formales, señaló que se encuentran satisfechos, habida cuenta de que el Decreto Ley 897 de 2017 se encuentra firmado por el Viceministro de Relaciones Políticas del Ministerio del Interior <<*encargado de las funciones del despacho del Ministro de Hacienda y Crédito Público*>>, el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y la Directora del Departamento Administrativo de la Función Pública, por lo tanto, concluyó que se cumple con el aspecto formal de competencia<sup>8</sup>.

13. De igual forma, afirmó, de la lectura de la norma revisada se evidencia que *i)* se le asignó un título conforme a lo dispuesto en el artículo 169 de la Carta Política y *ii)* fue expedido bajo los lineamientos del artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016, razón por la cual, estimó que, de esta manera, se cumple con la necesidad de *“asignar titularidad normativa y mencionar las facultades excepcionales que habilitaron al Presidente para esta reglamentación”*<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Folios 138-139

<sup>8</sup> Folio 116

<sup>9</sup> Folio 117

14. En lo atinente al requisito formal de la temporalidad, la Presidencia de la República arguyó que el Decreto Ley 897 de 20 de mayo de 2017 se adoptó dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor del Acto Legislativo 01 de 2016, *“que según el artículo 5 de ese mismo acto legislativo es a partir de la refrendación popular del Acuerdo Final, la cual se llevó a cabo por el Congreso de la República mediante decisión política de refrendación del 30 de noviembre de 2016”*<sup>10</sup>.

15. Respecto del requisito formal de la motivación, la interviniente aludida precisó que *“el Decreto Ley 897 consta de 29 considerandos en donde se enuncia la argumentación que da origen a su expedición acudiendo a razones de fondo para demostrar la finalidad, la conexidad y la estrecha necesidad de su implementación”*<sup>11</sup>.

16. Por otra parte, la Presidencia de la República señaló que se encontraban reunidos los requisitos competenciales y de habilitación que obedecen a los siguientes criterios: *i)* finalidad, *ii)* conexidad, *iii)* estricta necesidad y *iv)* competencia material.

17. Respecto del criterio finalístico, la referida interviniente señaló que el Decreto Ley 897 *“es en esencia la consecución lógica de lo pactado entre las partes y se erige como una medida para evitar la descomposición del proceso de transición hacia la paz en su fase de reincorporación a la vida civil, a la vez que facilita la terminación del conflicto y la construcción de escenarios de paz en las regiones”*<sup>12</sup>.

18. En lo que concierne al criterio de conexidad objetiva, precisó que se encontraba satisfecho *“en la medida en que esta adición se hace imprescindible para la implementación del Acuerdo, asignando de manera expresa la misión de ejecutar las actividades necesarias para la reincorporación de los integrantes de las FARC-EP a la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), modificación que de no existir generaría un vacío normativo en materia de competencia administrativa para la implementación de lo acordado por el Gobierno Nacional”*<sup>13</sup>.

19. Respecto del criterio de conexidad estricta, señaló que el Decreto Ley 897 no desconoce dicho aspecto, por cuanto regula materias genéricas del Acuerdo Final, toda vez que *“busca solo facilitar y asegurar la implementación de los puntos precitados. En este sentido, es claro que existe un vínculo específico entre los contenidos de este Decreto y los puntos antes señalados del Acuerdo Final”*<sup>14</sup>.

20. En lo que tiene que ver con el criterio de conexidad suficiente, el interviniente considera que se encuentra satisfecho dicho requisito, toda vez

---

<sup>10</sup> Folio 117

<sup>11</sup> Folio 118

<sup>12</sup> Folio 122

<sup>13</sup> Folio 124

<sup>14</sup> Folios 124-126

que determina con claridad que es un desarrollo propio de contenidos precisos de acuerdo final *“en especial en lo referido a la reincorporación de los ex combatientes”*<sup>15</sup>.

21. Respecto del criterio de estricta necesidad señaló que las disposiciones normativas contenidas en el Decreto Ley 897 no solo atienden a lo dispuesto en la arquitectura normativa que se construye como consecuencia del Acuerdo Final de Paz, sino que también respetan los propósitos de una paz estable y duradera y, adicionalmente, protegen los derechos mínimos de los excombatientes y sus familias y los reivindica como sujetos depositarios de derechos fundamentales<sup>16</sup>.

22. Por último, en lo que tiene que ver con el criterio de competencia material precisó que el Decreto Ley 897 no recae sobre un asunto expresamente excluido por el artículo 2° del Acto Legislativo 01 de 2016, a lo cual agregó que el mencionado decreto ley es un desarrollo normativo elemental, necesario y consecuencial de los puntos 3.2 (reincorporación de las FARC-EP a la vida civil –en lo económico, lo social y lo político– de acuerdo con sus intereses), 3.2.2 (reincorporación económica y social), 3.2.2.7 (Garantías para una reincorporación económica y social sostenible) y 6.1.10 (Calendario de implementación normativa durante los primeros 12 meses tras la firma del Acuerdo Final de Paz)<sup>17</sup>.

23. La **Contraloría General de la República** precisó que resultaba apropiado el cambio de la palabra reintegrar a personas o grupos alzados en armas, que utilizaba el Decreto 4138 de 2011, por el de reincorporar, *“no sólo por ser esta última la que el acuerdo final utiliza, sino por el propio contexto actual, ya que no están alzados en armas, sino en proceso de reincorporación y normalización a la vida civil”*.

24. Agregó que en la creación del Programa de Reincorporación Económica y Social para los integrantes de las FARC-EP intervienen el Consejo Nacional de Reconciliación (CNR), la Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN) y las demás entidades con funciones relacionadas. Advirtió que el citado Consejo no estaba contemplado en el Decreto 4138 de 2011 *“por la sencilla razón de que hace seis años el país no había llegado un acuerdo final de paz”*.

25. Esgrimió que las atribuciones constitucionales de la Contraloría se ejercen respecto del sistema de administración fiduciaria que se establezca y, además, en relación con los pagos que se efectúen directamente, por cuanto se trata de dineros públicos y es obligatorio ejercer el control fiscal sobre los mismos.

26. Indicó que el Decreto Ley 897 de 2017 no impide ejercer ninguna de las atribuciones constitucionales de la Contraloría General de la República y reúne los requisitos exigidos por la Constitución Política y la jurisprudencia

---

<sup>15</sup> Folio 128

<sup>16</sup> Folio 131

<sup>17</sup> Folio 131

para que sea declarado exequible<sup>18</sup>.

27. El **Ministerio del Trabajo** solicitó que se declarara la constitucionalidad del Decreto Ley 897, toda vez que dicho cuerpo normativo busca asegurar y facilitar la implementación del Acuerdo Final *“en lo que respecta al punto 3.2. referente a la reincorporación de las FARC-EP a la vida civil en lo económico, lo social y lo político de acuerdo con sus intereses, y en especial del punto 3.2.2.7. sobre las garantías para una reincorporación económica y social sostenible”*<sup>19</sup>.

28. La **Cumbre Nacional de Mujeres y Paz** solicitó que se declare la constitucionalidad del Decreto Ley 897, para lo cual manifestó que la terminación del conflicto armado no se agota únicamente con el silenciamiento y entrega de los fusiles, sino que por el contrario, esto depende de la implementación de una serie de garantías para la sociedad y los integrantes del grupo armado, entre las cuales se destaca la creación de medidas, programas y acciones dirigidas a la reincorporación de las FARC-EP<sup>20</sup>.

29. La **Federación Colombiana de Municipios** solicitó que se declarara la exequibilidad del Decreto Ley 897 de 2017, como quiera que los aspectos formales y sustantivos de dicho cuerpo normativo atienden los criterios fijados en las sentencias C-699 de 2016, C-160 y C-174 de 2017.

30. Respecto de la necesidad estricta, adujo que se encontraba fundamentado que la Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN) es la entidad *“que tendrá a su cargo la reincorporación de los integrantes de las FARC-EP a la civilidad, y que sus labores deben adelantarse de manera inmediata merced a la brevedad del plazo pactado en el Acuerdo Final para la dejación de armas”*<sup>21</sup>.

31. La **Universidad Externado de Colombia** pidió la declaración de exequibilidad del mencionado decreto ley, por cuanto su contenido no contradice la Constitución Política y, adicionalmente cumple a cabalidad los criterios de necesidad y conexidad exigidos por esta Corte para que sea declarada su constitucionalidad. Advirtió que:

*“(…) si bien es un decreto ley que puede ser declarado exequible, las normas allí contenidas carecen de precisión, exactitud y determinación respecto de las nuevas funciones de la Agencia para la Reincorporación y Normalización, en tanto que dicho Decreto Ley es meramente enunciativo de las atribuciones normativas de esta Agencia. Corresponderá, por lo tanto, que en virtud de la facultad reglamentaria que tiene el Presidente de la República se precisen y desarrollen las materias que este Decreto Ley incorpora*

---

<sup>18</sup> Folios 215-217

<sup>19</sup> Folios 296-299

<sup>20</sup> Folios 218-223

<sup>21</sup> Folio 144

*en los planes de desmovilización, desarme y reintegración, de tal forma que las particularidades de cada programa que allí se establezca tenga unas características de certeza, precisión y suficiencia acordes a las exigencias que el proceso de movilización demanda”<sup>22</sup>.*

32. **El ciudadano** Jairo Andrés Rivera Henker expresó que la creación de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización –ARN– resultaba indispensable, *“como quiera que una vez finalizadas las Zonas Veredales Transitorias y Puntos Transitorios de Normalización, y por ello, una vez verificada la entrega de armas por parte de las FARC-EP, se hace imperioso satisfacer los demás compromisos adquiridos a través de los puntos acordados y refrendados, circunstancia que se satisface plenamente con la ARN”<sup>23, 24</sup>.*

## **2. Concepto del Procurador General de la Nación**

33. El Procurador General de la Nación, mediante Concepto 6361 de julio 18 de 2017<sup>25</sup>, solicita a la Corte declarar la exequibilidad del Decreto Ley 897 de 2017.

34. A juicio del Ministerio Público, el Decreto Ley 897 de 2017, en lo que tiene que ver con los requisitos formales, es constitucional, por cuanto fue suscrito por el Presidente de la República, los ministros de Hacienda y Crédito Público y del Interior, la Directora del Departamento Administrativo de la Función Pública y el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

35. En lo atinente a la motivación conexas con la parte resolutive del Decreto Ley 897, expresó que las razones por las cuales se llevó a cabo el ajuste institucional de la Agencia aludida son claras, por cuanto se enfocan en *“responder a las necesidades específicas propias de la implementación del Acuerdo Final, en relación con el modelo establecido de reincorporación de los miembros de las FARC-EP”*.

36. Respecto de la titulación del citado decreto ley, manifestó que en él se describe sin lugar a equívocos la temática desarrollada, se anuncian las facultades extraordinarias de las cuales se hace uso y con ello se informa con

---

<sup>22</sup> Folios 244-252

<sup>23</sup> Folios 237-243

<sup>24</sup> Con posterioridad al 31 de julio de 2017, fecha en la cual se registró proyecto de fallo, la Secretaría General de la Corte remitió al Despacho del Magistrado Ponente el escrito de intervención radicado el 3 de agosto de 2017, suscrito por la directora del Consultorio Jurídico de la Escuela de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Industrial de Santander, en el que se solicita declarar la constitucionalidad del Decreto Ley 897 de 2017 argumentando que *“(i) impulsa y fortalece los programas de reincorporación, (ii) dispone una reincorporación integral (iii) tiene una relación directa con lo consagrado en el Acuerdo Final”* (Folios 310 al 316).

Así mismo el 14 de agosto de 2017 la Secretaría General allegó al Despacho del Magistrado Ponente la comunicación recibida en el correo electrónico de la Secretaría el 11 de agosto de 2017, con la cual el Coordinador Nacional de la Agencia Pública de Empleo acusó recibo de la invitación para conceptuar en este proceso, sin presentar documento de fondo alguno (Folios 317 al 319).

<sup>25</sup> Folios 254-279

claridad la jerarquía normativa del mismo.

37. Al pronunciarse respecto de la dimensión competencial del Decreto Ley 897 analizó cuatro factores de competencia: *i)* la dimensión temporal, *ii)* la conexidad teleológica con el acuerdo de paz, *iii)* las limitaciones competenciales y *iv)* el criterio de estricta necesidad.

38. En relación con el *aspecto temporal*, el Ministerio Público señaló que el citado decreto ley fue expedido dentro de los 180 días siguientes a la vigencia del Acto Legislativo 01 de 2016 (1° de diciembre de 2016). De igual forma, se satisface el requisito de la *conexidad teleológica* de dicho decreto con el Acuerdo Final, en tanto que la modificación estructural de la mencionada Agencia responde a lo pactado en el punto 3.2. del referido decreto. En torno a las *limitaciones competenciales*, precisó que el decreto analizado regula una materia propia de la legislación ordinaria y, por ende, no invade ninguna de las categorías legales especiales, excluidas de las facultades presidenciales para la paz. Por último, se cumple con el criterio de *estricta necesidad*, habida consideración de que *i)* la modificación de la estructura de la Agencia se considera urgente y prioritaria para la implementación del Acuerdo de Paz, *ii)* la medida carece intrínsecamente de una especial necesidad deliberativa, *iii)* se encuentra dirigida a garantizar la reincorporación a la vida civil de los miembros de las FARC-EP e *iv)* implica un mensaje de confianza en el proceso y representa la concreción de las herramientas para el logro de la transición de los miembros de las FARC-EP de grupo armado al margen de la ley a la vida civil.

## II. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

39. Esta Corte es competente para conocer y decidir sobre la constitucionalidad del Decreto Ley 897 de 26 de mayo de 2017, por cuanto fue expedido en ejercicio de las facultades presidenciales para la paz. Estas facultades, así como la competencia de esta Corte para ejercer control constitucional sobre los Decretos Ley que se expiden en virtud de ellas, están previstas por el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016.

### 2. Problemas jurídicos y metodología de análisis

40. Los problemas jurídicos en el presente asunto son los siguientes:

¿El Decreto Ley No. 897 de 29 de mayo de 2017 cumple con los requisitos, formales y de competencia, dispuestos por el Acto Legislativo 1 de 2016, para este tipo de actos normativos?

¿La regulación prevista en este Decreto Ley vulnera la Constitución?

41. Para abordar y responder estos problemas jurídicos, la Corte seguirá la siguiente metodología. Primero, se determinará el contenido y el alcance de

los requisitos, formales y de competencia, para la expedición de Decretos Leyes en ejercicio de las facultades dispuestas por el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016. Segundo, se examinará si el Decreto Ley *sub examine* cumple con dichos requisitos. Y, tercero, se analizará materialmente su articulado para efectos de determinar si está conforme con la Constitución, a efectos de lo cual se analizarán los artículos del Decreto Ley *sub examine* de cuyo contenido se infiere que tiene por objeto la regulación de los siguientes aspectos: modificaciones a la denominación y al objeto de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas; creación de la Unidad Técnica para la Reincorporación de los integrantes de las FARC – EP y señalamiento de los lineamientos para su funcionamiento; creación, y financiación del Programa de Reincorporación Económica y Social de las FARC –EP.

### **2.1. Los Decretos Leyes dictados con fundamento en el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016. Contenido y alcance de su control constitucional**

42. El Acto Legislativo 1 de 2016 tiene por objeto crear 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*”. Con tal propósito, en sus dos primeros artículos crea, respectivamente, los denominados *procedimiento legislativo especial para la paz y las facultades presidenciales para la paz*.

43. Estas últimas son una facultad del Presidente para expedir los decretos con fuerza de ley. El artículo 2 del referido Acto Legislativo dispone que dicha facultad (i) se ejerce “*dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo*”, y, (ii) no puede “*ser utilizada para expedir actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes códigos, leyes que necesitan mayorías calificada o absoluta para su aprobación, ni para decretar impuestos*”. El mismo artículo prevé que los Decretos Leyes dictados en ejercicio de esta facultad están sometidos a control de constitucionalidad automático, posterior y único, dentro de los dos meses siguientes a su expedición.

44. El Acto Legislativo 1 de 2016 fue declarado exequible en la sentencia C-699 de 2016. En esta sentencia, la Corte concluyó que la habilitación al Presidente de la República para expedir estos decretos leyes es constitucional en la medida en que (i) no sustituye el principio de separación de poderes, (ii) el Congreso conserva su competencia legislativa general, dado que la habilitación al Presidente es limitada en relación con su finalidad (facilitar y asegurar la implementación del Acuerdo Final), (iii) tiene un preciso ámbito temporal de ejercicio (180 días después de la entrada en vigencia del Acto Legislativo), (iv) solo puede ser utilizada cuando sea estrictamente necesaria, y, (v) no suprime los controles inter-orgánicos.

45. El control de constitucionalidad de los decretos leyes expedidos con fundamento en el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016 es: (i)

*jurisdiccional*, en la medida en que es un control jurídico de constitucionalidad a cargo de la Corte Constitucional<sup>26</sup>; (ii) *automático*, porque se activa con el envío del Decreto Ley por el Presidente de la República; (iii) *posterior*, por cuanto se realiza después de su expedición; (iv) *participativo*, dado que cualquier ciudadano puede intervenir en el proceso de constitucionalidad; (v) *único*, en virtud del principio de cosa juzgada constitucional<sup>27</sup>; (vi) *formal*, en tanto verifica que el Decreto Ley cumpla con los requisitos de procedimiento y competencia, y, (vii) *material*, porque implica un análisis constitucional de fondo de su articulado. Además, este control constitucional parte de dos presupuestos. Primero, su objetivo es, como en todos los demás asuntos, garantizar la supremacía e integridad de la Constitución. Segundo, parte del reconocimiento de que los actos normativos objeto de control son producto del ejercicio de una especial habilitación legislativa al Presidente en el contexto y para lograr los objetivos propios de la transición política<sup>28</sup>.

46. Bajo estas premisas, la Corte Constitucional ha diseñado una metodología para ejercer control constitucional a los Decretos Leyes expedidos con fundamento en el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016. La aplicación de esta metodología por parte de la Corte no ha sido del todo uniforme; es posible identificar ciertas variaciones en relación con: (i) su esquema<sup>29</sup>, (ii) las denominaciones de los requisitos<sup>30</sup>, y, (iii) el orden de su análisis<sup>31</sup>. A pesar de estas variaciones formales, la Corte resalta que esta metodología y su aplicación en estas sentencias de control de constitucionalidad se ha fundado en (i) idénticas premisas normativas, (ii) consideraciones análogas en relación con el carácter excepcional, temporal y limitado de estos decretos leyes, y, (iii) en requisitos y conceptos materialmente equivalentes.

---

<sup>26</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-160 de 2017. “(ii) *Es objetivo: tiene como parámetro de control la Constitución Política, que es preexistente al acto analizado y se convierte en referente obligatorio para el escrutinio que adelanta esta Corte (art. 4 superior). Se trata de un cotejo entre el decreto emitido y el parámetro normativo de control, por eso es un juicio estrictamente jurídico en el que se esgrimen razones de derecho para afirmar o negar la validez de la normativa sometida a control. La objetividad del control no cambia porque se trate de medidas que tengan que ver con la implementación y el desarrollo normativo de un documento tan complejo como lo es un acuerdo de paz, que sin duda involucra aspectos jurídicos, políticos e incluso éticos. Efectivamente, esta situación no impide que el tribunal constitucional pueda acudir a criterios objetivos de interpretación porque el parámetro de control es la Constitución.*”

<sup>27</sup> El artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016 no dispuso expresamente que el control constitucional de los Decretos Leyes es único, como sí lo hizo en su artículo 1, en relación con los actos legislativos y las leyes expedidas mediante el procedimiento legislativo especial para la paz. Sin embargo, en la sentencia C-699 de 2016, la Corte Constitucional señaló que el control de estos Decretos Leyes también era único. “*Lo anterior no obsta para que un decreto ley especial sujeto a control automático, luego sea objeto de ulterior revisión por vicios sobrevinientes, como por ejemplo los que resulten de una reforma constitucional, o de una modificación del decreto ley. Tampoco se opone a que, en el control de estos decretos, se presenten subsiguientes demandas por problemas objetivos y trascendentales cubiertos con cosa juzgada aparente.*”

<sup>28</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-160 de 2017. “(vii) *Debe considerar especificidades derivadas del escenario en el que se conceden las facultades legislativas, pues se trata de un mecanismo diseñado para una situación particular con características igualmente especiales, por esta razón: a. deberá considerar el establecimiento de límites que tomen en consideración que el objeto y fin de la habilitación con la que cuenta el ejecutivo es la búsqueda de la paz; b. esa finalidad debe ser alcanzada en un contexto complejo como el de la justicia transicional, escenario en el que habrán de implementarse los acuerdos de paz.*”

<sup>29</sup> Ver el distinto esquema metodológico seguido en las sentencias C-160 y C-174 de 2017, por ejemplo.

<sup>30</sup> Solo a manera de ejemplo, mientras que en la sentencia C-160 de 2017, la Corte hace referencia a límites formales y materiales, en la sentencia C-174 del mismo año, la Corte se refiere a vicios de forma y vicios de competencia dentro de una categoría más amplia denominada vicios de procedimiento.

<sup>31</sup> De la misma manera, mientras que en la sentencia C-160 de 2017 se incluye la temporalidad dentro de los límites formales, en la sentencia C-174 del mismo año, por su parte, se enlista dentro de los vicios de competencia.

47. A partir de las sentencias C-174 y C-224, ambas de 2017, la Corte Constitucional ha señalado que los decretos leyes expedidos con fundamento en el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016 deben cumplir con los siguientes requisitos formales: (i) que sea adoptado por el Presidente de la República y el Ministro o Director de Departamento Administrativo del ramo correspondiente, (ii) que el título corresponda al contenido, (iii) que se invoque expresamente la facultad que se ejerce; y, finalmente, (iv) que esté motivado.

- (i) Primero, ***el Decreto Ley deberá estar suscrito por el Presidente de la República y el Ministro o Director de departamento administrativo del ramo correspondiente.*** Si bien el artículo 2 del Acto Legislativo dispone literalmente que se trata de una facultad del Presidente de la República, a partir de la sentencia C-160 de 2017, la Corte ha señalado que, habida cuenta de su carácter gubernamental, estos Decretos Leyes deben ser suscritos por el Presidente de la República y el Ministro o Director de Departamento Administrativo del ramo correspondiente. Esta exigencia se ha justificado en lo previsto en el artículo 115 de la Constitución Política<sup>32</sup>.
- (ii) Segundo, ***el Decreto Ley debe tener un título que corresponda a su contenido.*** El artículo 169 de la Constitución prevé que “*el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido*”. Según la sentencia C-174 de 2017, habida cuenta de su fuerza material de Ley y de la habilitación legislativa extraordinaria con base en la cual son expedidos, los Decretos Leyes de que trata el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016 deben cumplir con los requisitos previstos en la Constitución para las leyes, siempre que le sean compatibles. Pues bien, entre estos requisitos está tener un título que se corresponda con su contenido.
- (iii) Tercero, ***el Decreto Ley debe invocar expresamente la facultad prevista en el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016.*** Este requisito, incluido en la sentencia C-174 de 2017, se estima necesario por esta Corte para precisar, de manera inequívoca, la naturaleza normativa de este tipo de actos y, de contera, su competencia para ejercer el control de constitucionalidad que le corresponde.
- (iv) Finalmente, ***el Decreto Ley debe tener una motivación suficiente.*** Así, debe cumplir con una carga argumentativa que permita justificar, de un lado, el uso de la habilitación legislativa extraordinaria, y del otro, la adopción de las medidas que contiene.

48. Del mismo modo, según la jurisprudencia constitucional, estos Decretos Leyes deben cumplir con los siguientes requisitos de competencia: (i) la temporalidad; (ii) que no verse sobre algún asunto o tipo de acto normativo expresamente excluido de su competencia; (iii) la conexidad objetiva, estricta

---

<sup>32</sup> Art. 115 de la CP. “Ningún acto del Presidente, excepto el de nombramiento de ministros y directores de departamentos administrativos y aquellos expedidos en su calidad de jefe de Estado y de suprema autoridad administrativa, tendrá valor y fuerza alguna mientras no sea suscrito y comunicado por el ministro del ramo respectivo o por el director del departamento administrativo correspondiente, quienes, por el mismo hecho, se hacen responsables.”

y suficiente; y, finalmente, (iv) la necesidad estricta.

- (i) Primero, ***el decreto debe ser expedido dentro del término de 180 días después de la entrada en vigencia del Acto Legislativo 1 de 2016***. Al respecto, en la sentencia C-160 de 2017, la Corte determinó que el proceso de refrendación popular del Acuerdo Final concluyó en el Congreso de la República, “*mediante la aprobación mayoritaria de las proposiciones 83 y 39 del 29 y 30 de noviembre de 2016, respectivamente, y mediante la exposición de motivos que dio lugar a la Ley 1820 de 2016 y en el artículo 1 de esta normativa*” y, por lo tanto, “*debe entenderse que el término de 180 días de vigencia de las facultades legislativas para la paz comenzó a contarse a partir del 1 de diciembre de 2016*”. En la sentencia C-331 de 2017, habida cuenta de que las facultades del Presidente para la paz pueden ser ejercidas en días hábiles y en días no laborales, la Corte concluyó que dicho término debía contarse en días calendario y, en consecuencia, “*las facultades legislativas para la paz sólo podrán ser ejercidas hasta el día 29 de mayo de 2017.*”
- (ii) Segundo, ***el Decreto Ley expedido con fundamento en la facultad presidencial para la paz no puede versar sobre algún asunto o tipo de acto normativo expresamente excluido***. En este sentido, el propio artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016 dispuso que las facultades allí previstas no podían ser utilizadas para expedir actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes códigos, leyes que necesitan mayorías calificadas o absolutas, ni para decretar impuestos.
- (iii) Tercero, ***el Decreto Ley debe guardar una relación de conexidad objetiva, estricta y suficiente con el Acuerdo Final***. La ***conexidad objetiva*** implica que entre el Acuerdo Final y la materia del Decreto Ley exista un vínculo cierto, verificable y específico. Por esta razón, mediante estos decretos leyes no es posible regular materias ajenas al Acuerdo Final, que carezcan de relación con su contenido, o que excedan el límite de los asuntos allí previstos.
  - i. La ***conexidad estricta***, por su parte, exige que exista un vínculo directo entre el Decreto Ley y un aspecto específico y concreto del Acuerdo Final, esto es, que el primero sea un *instrumento* para alcanzar el fin dispuesto en el Acuerdo Final. Habida cuenta de la generalidad de los puntos que contiene el Acuerdo Final<sup>33</sup>, esta Corte ha establecido que el vínculo entre el Decreto Ley no puede ser etéreo, abstruso ni accidental; por el contrario, se requiere de una relación directa, cierta y precisa, entre la regulación del Decreto Ley y el Acuerdo Final. La valoración de la conexidad estricta se realiza en dos niveles, a saber: (i) *externo*, esto es, la identificación del contenido específico del Acuerdo que se pretende implementar normativamente por medio del Decreto Ley, y, (ii) *interno*, es decir,

---

<sup>33</sup> Tal como se señaló en el párrafo 30.2, el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016 solo excluye de la competencia del Presidente para expedir Decretos Leyes las materias que deban ser reguladas por medio de actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes códigos, leyes que necesitan mayorías calificadas o absolutas, ni para decretar impuestos.

la identificación del vínculo concreto entre la regulación del Decreto Ley y el Acuerdo Final, para lo cual se verifica la relación entre las motivaciones y su articulado.

- ii. La **conexidad suficiente** implica que el vínculo antes demostrado baste por sí solo, de manera indiscutible y sin necesidad de colaterales o accesorios desarrollos argumentativos, para evidenciar la relación entre el contenido del Decreto Ley y el Acuerdo Final.
- (iv) Cuarto, la **necesidad estricta** es consecuencia del carácter excepcional y limitado de la habilitación normativa al Presidente de la República para expedir normas con fuerza material de Ley. El Acto Legislativo 1 de 2016 no distingue materialmente las competencias del legislador ordinario mediante el procedimiento legislativo especial para la paz, previstas en su artículo 1, y la facultad presidencial para la paz, creada en su artículo 2, ni tampoco contiene regla alguna que permita distinguir las competencias del uno o del otro residualmente<sup>34</sup>. No obstante, desde la sentencia C-699 de 2016, la Corte ha establecido que el carácter extraordinario de esta habilitación legislativa al Presidente exige que el Gobierno fundamente que el decreto ley es un medio idóneo y que, por lo tanto, no resulta procedente recurrir al trámite legislativo ordinario o al trámite legislativo ordinario mediante el procedimiento legislativo especial para la paz, por cuanto, por ejemplo, (i) la materia que se regula no exige mayor deliberación democrática habida cuenta, por ejemplo, de su carácter técnico, o por tratarse de leyes de iniciativa exclusiva del Presidente de la República ; (ii) se trata de un asunto meramente instrumental; (iii) tiene por objeto adoptar medidas de estabilización normativa de corto plazo, y, (iv) se necesita adoptar la regulación *sub examine* de manera urgente e imperiosa para la efectiva implementación del acuerdo. Según la jurisprudencia constitucional, a la luz de tales criterios, le corresponde a esta Corte determinar si la escogencia del Decreto Ley como vía para regular una determinada materia resulta *razonable* para la implementación normativa de la transición política. Este *estándar de razonabilidad* permite justamente articular la naturaleza excepcional y limitada de la habilitación legislativa extraordinaria, de un lado, y la implementación normativa, oportuna y adecuada, del Acuerdo Final, del otro.

### **3. Verificación al cumplimiento de los requisitos formales de expedición del Decreto Ley 897 de 2017**

49. En respuesta al primer problema jurídico planteado, y de conformidad con la metodología propuesta, la Corte procede a establecer el cumplimiento de los requisitos formales de expedición del Decreto Ley 897 de 2017, descritas en el fundamento jurídico (en adelante *f.j.*) 48. Se advierte que los intervinientes no efectuaron cuestionamiento alguno al respecto.

---

<sup>34</sup> Es decir, que determine la competencia de un órgano y, por lo tanto, *por defecto*, se entiendan delimitadas las competencias de otro órgano.

### **3.1. La competencia general orgánica**

50. El Decreto Ley 897 de 2017 fue suscrito por el Presidente de la República, el viceministro encargado de las funciones del despacho del Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y la Directora del Departamento Administrativo de la Función Pública. De manera que este Decreto fue formalmente expedido por el Gobierno Nacional y en esa medida se sujetó debidamente a lo dispuesto por el artículo 115 de la Constitución Política.

### **3.2. La correspondencia entre la nominación del Decreto Ley y su contenido**

51. Este requisito constitucional formal se satisface puesto que el título del Decreto Ley 897 de 2017: *“Por el cual se modifica la estructura de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas y se dictan otras disposiciones”*, anuncia de manera específica y precisa el contenido material de la regulación que establece, la cual a su vez se ajusta a la descripción del referido epígrafe.

### **3.3. La expresa invocación de la competencia funcional para la expedición del Decreto Ley**

52. En el primer enunciado del Decreto Ley 897 de 2017, el Presidente de la República invocó expresa y explícitamente el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016, como fundamento normativo de la facultad que le habilita para su expedición. Por lo que se satisface la exigencia jurisprudencial en tal sentido.

### **3.4. La carga de motivación**

53. El Decreto Ley 897 de 2017 satisface este requisito, como quiera que en las consideraciones de su parte introductoria expone argumentos de justificación al uso de la habilitación legislativa extraordinaria, al igual que sustenta la adopción de las disposiciones que contiene.

54. De la transcripción íntegra del Decreto Ley 897 de 2017 efectuada en el *f.j.* 8 (num. 1.1.), se observa que en primer lugar la norma presenta el contexto al cual corresponde, esto es que se trata de una regulación que concierne a la obligación de establecer el marco jurídico para la implementación del Acuerdo Final. En seguida presenta las razones por las cuales el Decreto Ley cumple con los requisitos formales y materiales de validez constitucional señalados por el Acto Legislativo 01 de 2016, así como los que corresponden a los criterios fijados por la Corte Constitucional en las sentencias C-699 de 2016, C-160 de 2017 y C-174 de 2017. A tal efecto explica de qué manera entiende cumplido cada uno los requisitos formales y se ocupa de manera más amplia de cada uno de los requisitos materiales, al señalar las consideraciones pertinentes frente a la conexidad objetiva, la conexidad estricta, la conexidad suficiente, la conexidad teleológica y la necesidad estricta.

55. Por lo tanto, tales consideraciones acreditan la carga de argumentación requerida formalmente para la expedición del Decreto Ley 897 de 2017.

#### **4. Verificación al cumplimiento de las condiciones de competencia en la expedición del Decreto Ley 897 de 2017**

56. En relación con el cumplimiento de las condiciones de competencia en la expedición del Decreto Ley 897 de 2017, descritas en el *f.j.* 49, la Corte verificará si este efectivamente tiene por objeto “*facilitar y asegurar la implementación y desarrollo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*”, como lo dispone el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016. Se advierte que los intervinientes no efectuaron cuestionamiento alguno al respecto.

##### **4.1. La oportunidad de la expedición del Decreto Ley objeto de revisión**

57. El Acto Legislativo 1 de 2016 en su artículo 2 dispuso que las facultades presidenciales para la paz podrían ser ejercidas “*Dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, el cual entraría a regir, según el artículo 5, “a partir de la refrendación popular del Acuerdo Final*”. Como quiera que de conformidad con la interpretación efectuada por esta Corporación<sup>35</sup> dicha refrendación se hizo efectiva con la decisión política adoptada en tal sentido por el Congreso de la República el 30 de noviembre de 2016, se tiene que el Decreto Ley 897 de 2017, expedido el 29 de mayo de 2017<sup>36</sup>, respetó el término de habilitación excepcional establecido por el Acto Legislativo.

##### **4.2. La restricción material del Decreto Ley objeto de revisión**

58. El Decreto Ley 897 de 2017 no regula ninguna de las materias proscritas en el inciso segundo del artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016, como tampoco “*asuntos sujetos a reserva de ley que no estén mencionados en el artículo 150-10 de la Carta Política*”<sup>37</sup>, ni se refiere a los temas excluidos expresamente por el inciso final del numeral 10 del artículo 150 constitucional.

59. La materia regulada por el Decreto Ley 897 de 2017 corresponde al desarrollo de la función legislativa ordinaria de que trata el numeral 7 del artículo 150, en particular la que consiste en “*Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y estructura orgánica*”. En efecto, el Decreto *sub examine* tiene por objeto introducir modificaciones a la estructura de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas, al tiempo que

<sup>35</sup> Cfr., entre otras, las sentencias C-160 de 2017 y C-253 de 2017.

<sup>36</sup> Así consta en la publicación efectuada en el Diario Oficial n° 50.548 del 29 de mayo de 2017.

<sup>37</sup> Sentencia C-699 de 2016.

establece lineamientos para la puesta en marcha de los objetivos y el cumplimiento de las funciones que se le atribuyen.

#### **4.3. La conexidad objetiva, estricta y suficiente del Decreto Ley objeto de revisión, con el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera**

60. El Decreto Ley 897 de 2017 presenta un vínculo cierto, verificable y específico con la necesidad de implementación de los compromisos adquiridos en el numeral 3.2. del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, que hace parte del capítulo 3 -Fin del conflicto-, en materia de *reincorporación de las FARC-EP a la vida civil -en lo económico, lo social y lo político-*, componente respecto del cual se señaló en el texto del Acuerdo Final que se trata de *“un proceso de carácter integral y sostenible, excepcional y transitorio, que considerará los intereses de la comunidad de las FARC-EP en proceso de reincorporación, de sus integrantes y sus familias, orientado al tejido social en los territorios, a la convivencia y la reconciliación entre quienes lo habitan; asimismo, al despliegue y desarrollo de la actividad productiva y de la democracia local”*.

61. En particular, el Acuerdo Final establece una serie de acciones encaminadas a identificar las necesidades del proceso de reincorporación económica y social, dentro de las cuales se encuentran la identificación de posibles programas y proyectos productivos sostenibles, colectivos e individuales (numeral 3.2.2.6 del letras b y c), la garantía de prestaciones económicas y de seguridad social, al igual que la definición e implementación de planes y programas sociales en materia de educación, vivienda, cultura, recreación y deporte, protección y recuperación del medio ambiente, acompañamiento psicosocial, reunificación familiar (numeral 3.2.2.7).

62. De manera aún más específica, la tercera viñeta del numeral 3.2.2.7 del texto del Acuerdo Final señala que *“Para asegurar su eficaz implementación y despliegue en el territorio, la puesta en marcha de dichos programas tomará como base los recursos institucionales de los que dispone el Gobierno Nacional y las entidades del Estado colombiano competentes para estos propósitos, sin perjuicio del acceso a otros recursos legales”*. Y en el punto 6.1.10 del capítulo de Implementación, verificación y refrendación del Acuerdo Final se fijó que durante *“los primeros 12 meses tras la firma del Acuerdo Final”* tendría lugar la implementación normativa de diversos aspectos del Acuerdo, dentro de los cuales se encuentran las *“Leyes y/o normas de desarrollo sobre Reincorporación económica y social”* (letra i).

63. Por su parte la Corte encuentra que las disposiciones que integran el contenido normativo del Decreto Ley 897 de 2017 se orientan al desarrollo de aspectos relacionados con el componente de reincorporación económica y social de las FARC-EP previsto en los referidos aspectos del Acuerdo Final, en tanto establece los lineamientos necesarios para la formulación de ese programa de reincorporación, al tiempo que adopta medidas de ajuste

institucional, como la ampliación del ámbito de competencias de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas, que lo hace extensivo y consecuente con las actividades adicionales que demanda la implementación de este programa.

64. Por lo tanto, a juicio de esta Corporación, el Decreto Ley 897 de 2017 cumple con el criterio de **conexidad objetiva** porque se vincula de manera cierta, verificable y específica con el Acuerdo Final. Como se trata de un vínculo directo con un aspecto específico y concreto del Acuerdo Final, el Decreto Ley *sub examine* también cumple con el criterio de **conexidad estricta**. Finalmente, se encuentra acreditado el criterio de **conexidad suficiente**, toda vez que en este caso la materia regulada por el Decreto Ley se corresponde de manera evidente con el desarrollo de un aspecto puntual y explícito del Acuerdo Final.

#### **4.4. La necesidad estricta del Decreto Ley objeto de revisión, con el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera**

65. En este apartado la Corte estudiará los diversos aspectos que de conformidad con la jurisprudencia constitucional son necesarios para establecer la idoneidad del Decreto Ley como mecanismo excepcional de producción normativa en asuntos sobre los cuales la vía legislativa ordinaria, incluso en ejercicio de facultades especiales para la paz, tendría deferencia constitucional. Para ello, según lo indicado en el apartado (iv) del *f.j.* 49 la Corte aplicará un *estándar de razonabilidad* conforme al cual la exigencia de necesidad estricta para el ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República en el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016 se satisface si se tiene en cuenta la necesidad urgente de la implementación de la medida, insuficiencia de la potestad reglamentaria, el carácter técnico y no necesariamente deliberativo del tema, así como la no irrazonabilidad del procedimiento elegido, en el sentido de que no resulta descartable *ab initio* la elección del Decreto Ley ejercicio de facultades especiales para la paz y no de una Ley expedida mediante el procedimiento legislativo especial para la paz.

66. A partir de dicho *estándar*, pasa entonces la Corte a verificar si en la expedición del Decreto Ley 897 de 2017 se logra la pretendida articulación entre la naturaleza excepcional y limitada de la habilitación legislativa extraordinaria, de un lado, y la implementación normativa, oportuna y adecuada, del Acuerdo Final, del otro. Se advierte que los intervinientes no efectuaron cuestionamiento alguno al respecto.

67. En primer lugar se encuentra que el carácter urgente de la medida fue justificado por el Gobierno en el hecho de que las garantías de reincorporación para los integrantes de las FARC-EP requieren ser implementadas al concluir el periodo previsto en el Acuerdo Final para la dejación de armas, lo cual implica también la terminación de las Zonas Veredales Transitorias de Normalización. Así mismo, en atención al

calendario de implementación normativa establecido en el numeral 6.1.10 del Acuerdo Final.

68. Para la Corte la necesidad urgente de la medida y por tanto, el recurso a las Facultades Presidenciales para la Paz, es constatable teniendo en cuenta que el 6.1.10 del capítulo de Implementación, verificación y refrendación del Acuerdo Final se fijó que durante “*los primeros 12 meses tras la firma del Acuerdo Final*” tendría lugar la implementación normativa de diversos aspectos del Acuerdo, dentro de los cuales se encuentran las “*Leyes y/o normas de desarrollo sobre Reincorporación económica y social*” (letra i). En esa medida el Gobierno debía proceder conforme a lo acordado, expidiendo las normas pertinentes dentro del plazo previsto, esto es dentro de los 12 meses siguientes a la firma del Acuerdo Final, que tuvo lugar el 24 de noviembre de 2016 en el Teatro Colón; por tanto, la expedición del Decreto Ley 897 de 2017 el 29 de mayo de 2017 se ajustó al calendario acordado. A su vez, el Acuerdo Final incluso establece que el proceso de reincorporación de los integrantes de las FARC-EP, debería comenzar desde el inicio mismo de las Zonas Veredales de Normalización, para identificar los posibles programas y proyectos productivos (numeral 3.2.2.6.) de manera que “*definidas las acciones y medidas de cada uno de los programas que puedan iniciar su ejecución con el comienzo del proceso de dejación de armas en las ZVTN*” (numeral 3.2.2.7., cuarta viñeta, segundo inciso). Según lo señalado en el Acuerdo Final, las ZVTN estarían siendo ocupadas a partir del quinto día siguiente a la firma del Acuerdo Final (num. 3.1.7.1.).

69. En consideración de lo anterior, es igualmente advertible por la Corte que el Decreto Ley 897 de 2017 cumple una función instrumental y de estabilización normativa respecto de la implementación del Acuerdo Final, en el cual se estableció como un compromiso a cargo del Gobierno Nacional la identificación, definición y ejecución de los programas, acciones y medidas “*necesarios para la atención de los derechos fundamentales e integrales*” de dicho grupo. De allí que las disposiciones integran el Decreto Ley objeto de revisión se limitan a establecer alternativas institucionales para viabilizar la formulación y ejecución de algunas de las medidas que hacen parte componente específico de reincorporación económica y social de los integrantes de las FARC-EP. Todo ello sujeto a las condiciones de excepcionalidad y transitoriedad del proceso de reincorporación civil, como se reconoce expresamente en el mismo Acuerdo Final (num. 3.2, tercer inciso), en consonancia con lo cual el compromiso del Gobierno Nacional en la garantía de los programas económicos y sociales está limitado a “*los términos y duración que defina el CNR*”<sup>38</sup> (num. 3.2.2.7., tercera viñeta, tercer inciso)

70. Al respecto cabe agregar que el apremio del ajuste institucional efectuado por el Decreto Ley *sub examine* a la ACR encuentra una justificación plausible en el hecho de que las competencias legales con las que hasta ahora

---

<sup>38</sup> La creación del Consejo Nacional de Reincorporación fue prevista en el Acuerdo Final, con la función de “*definir las actividades, establecer el cronograma y adelantar el seguimiento del proceso de reincorporación*” (num. 3.2.2.3)

contaba dicha entidad estaban restringidas al desarrollo de programas y actividades con un enfoque general de reintegración para personas y grupos alzados en armas, que no de reincorporación con el alcance previsto en el Acuerdo Final para los integrantes de las FARC-EP en su tránsito a la legalidad. En ese sentido se pronunció la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República al sostener en su intervención que “*a lo largo del Acuerdo Final se hace referencia al concepto de reincorporación y no al de reintegración*”, que junto con el “*concepto de normalización comprenden de manera integral los procesos asociados con la reinserción, reintegración y estabilización social y económica*”<sup>39</sup>; al responder el cuestionario formulado por el Magistrado Sustanciador la Secretaría Jurídica enfatizó que lo que actualmente existe es una política de reintegración, respecto de la cual expone sus antecedentes y principales características<sup>40</sup>. En el mismo sentido se encuentra la memoria justificativa del Decreto Ley 897 de 2017<sup>41</sup>, documento aportado por la Presidencia de la República a solicitud del Magistrado Sustanciador.

71. De este modo la Corte entiende que aun cuando la reintegración y la reincorporación promueven la reinserción, como aspecto fundamental de la terminación del conflicto armado<sup>42</sup>, el *enfoque de reintegración*, que se mantiene dentro del ámbito de competencias de la ARN aún con la modificación introducida por el Decreto Ley 897 de 2017, atiende principalmente a la ejecución de programas individuales de carácter productivo con la finalidad de alcanzar en el corto plazo la consecución de fuentes de ingreso y empleo para los desmovilizados<sup>43</sup>; mientras que el *enfoque de reincorporación* previsto en el Acuerdo Final tiene un carácter integral para garantizar la reinserción de los integrantes de las FARC-EP, de acuerdo a sus intereses, en los ámbitos político, económico, social y de seguridad, y por lo tanto implica el desarrollo de proyectos no solo individuales sino también colectivos, que involucran a la comunidad en procura de construir canales democráticos y recomponer el tejido social.<sup>44</sup>

72. De allí que el punto de reincorporación del Acuerdo Final, consecuente con ese enfoque, contemple un extenso y diverso paquete de programas, que dista bastante de aquellos para los que la ACR fue concebida. Estos van desde todo lo que compone la reincorporación política (creación de un nuevo partido, garantías de representación, un estatuto de oposición y modificaciones al régimen electoral), hasta otras ambiciosas políticas en materia social y económica que involucran fuertemente a la organización antes alzada en armas, además de garantías de seguridad social, programas sociales

---

<sup>39</sup> Folio 125

<sup>40</sup> Folios 19 al 24

<sup>41</sup> Folios 48 al 56

<sup>42</sup> Este hace parte de los estándares de Desarme Desmovilización y Reintegración propuestos por la Organización de las Naciones Unidas para los casos de terminación negociada de un conflicto armado. United Nations, Department of Peacekeeping Operations, Office of Rule of Law and Security Institutions, *DDR in peace operations. A retrospective*, Organización de las Naciones Unidas, Nueva York, 2010.

<sup>43</sup> Los lineamientos de la política de reintegración social y económica para las personas y grupos armados ilegales fueron fijados en el documento CONPES 3554 del 1 de noviembre de 2008.

<sup>44</sup> Punto 3.2.2.

estructurales, de pedagogía, etc.<sup>45</sup> que desbordan la competencia y la capacidad de la entidad del Estado que está actualmente llamada a implementarlos.

73. Ahora bien, en relación con los asuntos que son materia del Decreto Ley 897 de 2017 la Corte no encuentra como evidente la necesidad de una amplia deliberación democrática, como la que se alcanzaría con el proceso legislativo del Congreso de la República. Esto por cuanto, de una parte, la creación, estructura y funciones de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas (en adelante ARN), fue establecida por el Gobierno Nacional en el Decreto Ley 4130 de 2011. Dicha norma fue producto de la habilitación legislativa otorgada al Gobierno Nacional en virtud de lo dispuesto por el artículo 18 de la Ley 1444 de 2011<sup>46</sup>. Aunado a su creación por el legislador extraordinario, esta Agencia fue prevista como una entidad de carácter técnico, dedicada exclusivamente a tareas encaminadas a la gestión, implementación, evaluación y articulación “*de proyectos de Política de Reintegración, con el fin de propender por la paz, la seguridad y la convivencia*”, de allí que fue creada como Unidad Administrativa Especial con personería jurídica y autonomía administrativa, financiera y presupuestal<sup>47</sup>, lo que itera el carácter marcadamente técnico de la materia sobre la cual recae el Decreto Ley *sub exámine*.

74. De otra parte, si bien el artículo 189 numeral 16 de la Constitución Política faculta al Presidente de la República, como Suprema Autoridad Administrativa, para modificar la estructura de las entidades administrativas nacionales, lo cierto es que sujetó dicha competencia a los parámetros generales establecidos en la ley. En ese sentido la Ley 489 de 1998 dispuso que las entidades descentralizadas en el orden nacional son de creación legal (art. 69) y respecto de las unidades administrativas especiales con personería jurídica en el orden nacional, como es el caso de la ARN, señaló (art. 82) que “*se sujetan al régimen jurídico contenido en la ley que las crea y en lo no previsto por ella, al de los establecimientos públicos*”, también de creación legal (art. 70). En esa medida, como quiera que el Decreto Ley 897 de 2017 implicó una reconfiguración de la ARN, en tanto la modificación de su estructura dio lugar a la ampliación del objeto y ámbito de competencias inicialmente fijado para dicha entidad por el Decreto Ley 4138 de 2011, la facultad reglamentaria ordinaria del Presidente de la República resultaba insuficiente para llevar a cabo la pretendida reforma institucional de la ARN.

75. En conclusión, para la Corte, la exigencia de necesidad estricta para el ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República en el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016 se satisface en la expedición del Decreto Ley 897 de 2017, en tanto que la decisión del

---

<sup>45</sup> El Decreto Ley 899 de 2017 desarrolla ampliamente el punto de reincorporación del Acuerdo.

<sup>46</sup> En virtud de esta disposición, con fundamento en el artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política, se concedieron facultades extraordinarias al Presidente de la República, por el término de 6 meses, para, entre otras, crear entidades u organismos de la rama ejecutiva del orden nacional (e) y para “señalar, modificar y determinar los objetivos y la estructura orgánica de las entidades u organismos” creados en ejercicio de tales facultades (f).

<sup>47</sup> Decreto Ley 4138 de 2011, art.1

Gobierno Nacional de optar por el ejercicio de las “Facultades Presidenciales para la Paz” no puede considerarse en este caso irrazonable, en la medida en que el constituyente no delimitó con precisión el objeto o materia específica que debía regularse por cada uno de dichos procedimientos especiales. En efecto, la carencia de racionalidad al momento de definir los límites materiales entre ambos procedimientos, no puede traducirse en la definición de un determinado criterio de control constitucional, pues, *ab initio*, no fue concebido así. Por tanto, la ambigüedad del procedimiento, asociada a las razones objetivas descritas en los párrafos precedentes, debe resolverse a favor del ejercicio idóneo y necesario de dichas facultades y no, de su inexequibilidad.

## **5. Control constitucional de la regulación contenida en el Decreto Ley 897 de 2017**

76. El estudio de constitucionalidad de las disposiciones que integran el Decreto Ley 897 de 2017 se hará de forma integrada, teniendo en cuenta que los asuntos temáticos anunciados en el *f.j.* 41, agotan la regulación contenida en acto normativo *sub examine* y resultan inescindibles e interdependientes entre sí; así mismo se tendrán en cuenta el informe y los documentos aportados por la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República en respuesta a las pruebas decretadas por el Magistrado sustanciador, así como las intervenciones recibidas en el trámite del proceso de control constitucional y el concepto rendido por el Ministerio Público, advirtiendo que en ningún caso se formularon cuestionamientos al Decreto Ley 897 de 2017.

### **5.1. El control de constitucionalidad y su intensidad en un contexto de justicia transicional**

77. A tal efecto la Corte entiende que el análisis debe hacerse en un contexto de justicia transicional<sup>48</sup>. Ello supone tener en cuenta que cuando la exequibilidad de una medida dependa del resultado de una ponderación entre los principios constitucionales en que ella se fundamente, por una parte, y los principios constitucionales que ella limite, por otra, el principio constitucional y derecho fundamental a la paz suma su peso a aquellos. Por efecto de esta adición, en un contexto de justicia transicional pueden resultar exequibles algunas medidas que de ordinario –es decir, sin el efecto del principio y derecho a la paz- serían inexequibles. Desde luego, dado que los propósitos transicionales son temporales, debe entenderse que así también es la naturaleza del efecto del principio y derecho a la paz en la ponderación<sup>49</sup>. Por tanto, cuantas más previsiones incluyan las medidas transicionales para ajustarse al estándar ordinario de constitucionalidad –es decir, el que resulta

---

<sup>48</sup> En el cual se espera recuperar la confianza ciudadana y sobre esta base crear o restablecer una organización política democrática legítima, basada en los principios del Estado de Derecho, y que pueda ayudar a instaurar condiciones sociales y políticas que conduzcan a la reconciliación, a la paz, a la estabilidad, a la protección de los derechos humanos de todos los individuos, condiciones en las que no se repitan los hechos ominosos del pasado.

<sup>49</sup> Un proceso de justicia transicional persigue la introducción de cambios al marco institucional vigente, en aras de crear soluciones a profundos problemas políticos que no ha podido superarse mediante políticas públicas aplicadas dentro del marco constitucional imperante. De allí que se exija una comprensión transicional del estándar de constitucionalidad.

de la ponderación entre principios sin incluir el principio y derecho a la paz— tantas más razones habrá para considerarlas exequibles.

78. Asimismo, en un contexto de justicia transicional, cuando resulte justificado, la Corte Constitucional puede flexibilizar la intensidad de su control en lo que concierne a la fiabilidad de las consideraciones empíricas asociadas a la idoneidad y necesidad de las medidas transicionales. En este sentido, el Legislador transicional disfruta de un margen de acción que, aunque no es ilimitado, sí le otorga una competencia más amplia para elegir entre los diversos medios alternativos disponibles para conseguir los fines de la transición.

## **5.2. Análisis de las disposiciones que integran el Decreto Ley que es materia de revisión**

79. El referente inicial de control constitucional a las disposiciones por las cuales el Decreto 897 de 2017 introduce modificaciones a la entonces Agencia Colombiana de Reintegración (en adelante ACR) en su denominación, en su objeto, en su estructura y en sus funciones, lo constituyen las disposiciones constitucionales que fijan las competencias para señalar la estructura de las entidades públicas del nivel ejecutivo en el orden nacional. Al respecto el ordenamiento constitucional establece tres mecanismos constitucionales para modificar la estructura de las entidades públicas:

80. El primero, la facultad atribuida al Congreso de la República en el Artículo 150 No. 7 de la Carta Política, con fundamento en el cual en desarrollo de la función legislativa le compete:

*“Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta”.*

81. Como desarrollo del referido precepto fundamental, la Corte Constitucional, en sentencia C-953 de 2007, señaló que en la determinación de la estructura de la administración nacional, el legislador debe incluir la formulación de los elementos que configuran esa organización, esto es: i) la creación de los distintos organismos y entidades que la conforman; ii) la definición de sus interrelaciones respectivas; iii) la enunciación de los objetivos generales de los organismos y entidades constituidas; iv) la estructura orgánica; v) la naturaleza jurídica; vi) las competencias atribuidas; vii) el régimen legal; y, viii) el señalamiento de los órganos de dirección y administración. De conformidad con la jurisprudencia constitucional, esta competencia del legislador *“también incluye la potestad de decidir las*

*entidades que permanecerán dentro de la administración nacional y no pueden ser afectadas por el Gobierno en un programa de renovación de la Administración pública*”<sup>50</sup>.

82. En segundo lugar, la facultad del Presidente de la República, en ejercicio de la potestad reglamentaria prevista por los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Carta Política, por virtud de la cual:

*“Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (...).*

*15. Suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales de conformidad con la ley.*

*16. Modificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley. (...)*”

83. En tercer lugar, las facultades extraordinarias para el Presidente de la República, en tanto que el numeral 10 del artículo 150 de la Carta Política dispuso que el Congreso de la República puede:

*“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. (...)*”.

84. En punto de las facultades extraordinarias para modificar la estructura de las entidades públicas del orden nacional, la Corte ha señalado que se trata de una materia que *“no se encuentra dentro de las prohibiciones previstas en el numeral 10° del artículo 150 de la Constitución Política”*<sup>51</sup> y que por tanto puede ser temporalmente transferida por el legislador al Presidente de la República.<sup>52</sup>

85. Ahora bien, a simple vista podría concluirse que las funciones presidenciales previstas en el artículo 189-16 son similares a las que tiene el legislador en virtud de lo estipulado en el artículo 150-7. Sin embargo, esta Corporación ha precisado que si bien se trata de atribuciones concurrentes, lo cierto es que son de distinto alcance, pues mientras que la competencia del legislador en los términos del artículo 150 es plena y autónoma, la facultad que para el Presidente de la República se desprende del artículo 189 no lo es, pues aunque sea permanente, tiene carácter derivado, en tanto depende de la actividad del Congreso: si la ejerce mediante la potestad reglamentaria, está condicionada por la ley ordinaria, en tanto que si la ejerce mediante normas

---

<sup>50</sup> Sentencia C-177 de 2007.

<sup>51</sup> Sentencia C-306 de 2004.

<sup>52</sup> Sentencia C-401 de 2001.

con fuerza material de ley, los límites de su actuación son fijados por la ley de facultades extraordinarias.<sup>53</sup>

86. En este caso, el Gobierno Nacional ejerció las competencias de reforma institucional respecto de la ACR mediante normas con fuerza material de ley, como lo son las disposiciones que integran el Decreto Ley 897 de 2017, para lo cual hizo uso de la facultad legislativa extraordinaria y excepcional que le fue conferida por el Congreso de la República mediante el artículo 2 del Acto Legislativo 1 del 2016, que adicionó a la Constitución Política un artículo transitorio referido a las Facultades presidenciales para la paz. De allí que en este caso la competencia presidencial ejercida por medio del Decreto Ley *sub examine* para modificar la estructura de la ACR no solo se caracteriza por tener rango constitucional, que no legal, como es lo usual, sino que además implicó la modificación de otra norma con fuerza material de ley, como lo es el Decreto 4138 de 2011 para el cual en su momento del Presidente de la República también actuó como legislador extraordinario pero derivó su competencia en esta materia del artículo 150-10 de la Constitución Política, norma con fundamento en la cual se expidió la Ley 1444 de 2011 que le otorgó facultades extraordinarias para modificar la estructura de la Administración Pública.

87. Sea cual fuere el origen de la competencia presidencial, lo cierto es que desde el punto de vista sustancial, el contenido material de las disposiciones que trae en esta materia el Decreto 897 de 2017 no solo se sujetó al ámbito competencial formal determinado por el Congreso, sino que además se respeta el ámbito material constitucionalmente exigible.

88. Al respecto cabe recordar que según la jurisprudencia constitucional reseñada en el *f.j.* 79, dentro de los elementos que deben ser incluidos por el legislador al momento de determinar la estructura de la administración nacional, se encuentran aquellos relacionados con el señalamiento de sus objetivos, de sus competencias y de su estructura orgánica. En este sentido la Corte encuentra que el Decreto Ley *sub examine*, con el propósito de hacer los ajustes institucionales requeridos para la implementación del Acuerdo Final, los artículos 1° y 2° introdujo modificaciones a la denominación y al objeto de la ACR, aspectos que efectivamente habían sido regulados por los artículos 1° y 4°, respectivamente, del Decreto 4138 de 2011 por el cual se creó la ACR y se establecieron sus objetivos y su estructura.

89. En cuanto a la denominación de la entidad, la congruencia material del Decreto Ley objeto de revisión es igualmente constatable si se tiene en cuenta que el cambio en la denominación de la entidad evidencia y expresa la modificación de su objeto, y por tanto el mayor alcance de sus competencias. En efecto, el artículo 1 del Decreto Ley 4138 de 2011 disponía lo siguiente: “*Créase una unidad administrativa especial, del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa, financiera, presupuestal y patrimonio propio, denominada Agencia Colombiana para la Reintegración*

---

<sup>53</sup> Sentencia C-044 de 2006.

*de Personas y Grupos Alzados en Armas (...)*”, y en el artículo 4 se le señaló como objeto el desarrollo de distintas actividades relacionadas con la “*Política de Reintegración, con el fin de propender por la paz, la seguridad y la convivencia*” (art. 4). Por su parte el artículo 2 del Decreto Ley 897 de 2017 modificó el artículo 4 del Decreto 4138 de 2011, ampliándolo, al señalar que el objeto de la ARN es el desarrollo de distintas actividades relacionadas con la “*Reincorporación y normalización de los integrantes de las FARC-EP, conforme al Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016 a través de la Unidad Técnica para la Reincorporación de las FARC-EP; y de la política de reintegración de personas y grupos alzados en armas con el fin de propender por la paz, la seguridad y la convivencia*”.

90. Consecuencia de ello tuvo lugar también la modificación parcial del artículo 1 del Decreto 4138 de 2011, en cuanto dispuso que la denominación de la entidad sería “**Agencia para la Reincorporación y la Normalización, ARN**”, cambio de denominación que por virtud de lo dispuesto en el párrafo del artículo 2 del Decreto Ley 897 de 2017 debe entenderse efectuado en las disposiciones legales y reglamentarias vigentes en las cuales se haga referencia a dicha Agencia, para lo cual el Gobierno tiene previsto el manejo de las implicaciones operativas que dicho cambio implica, según lo expresado en el estudio de impacto normativo elaborado por la ACR, documento aportado por la Presidencia de la República a solicitud del Magistrado Sustanciador<sup>54</sup>. Valga decir que una disposición en similar sentido fue incluida en su momento por el artículo 24 del Decreto Ley 4138 de 2011, en tanto la creación de la ACR implicó la supresión de la entonces Alta Consejería Presidencial para la Reintegración<sup>55</sup>.

91. Se sigue de lo anterior, que lo previsto por el Decreto Ley *sub examine* en los artículos 4° y 5° en el sentido de organizar en la ARN la Unidad Técnica para la Reincorporación y Normalización como un grupo interno de trabajo adscrito a la Dirección General de dicha entidad y señalar los lineamientos para su funcionamiento, resulta coherente con la ampliación del ámbito de competencias conferido a la ARN, al tiempo que se circunscribe al carácter excepcional y transitorio que caracteriza al programa de reincorporación económica y social de los integrantes de las FARC-EP previsto en el Acuerdo Final y se sujeta en el desarrollo de sus competencias a los lineamientos que establezcan el Consejo Nacional de Reincorporación y a las normas constitucionales y legales que implementen el Acuerdo Final en esta materia.

92. De otra parte, constituyen también referentes de control constitucional las normas constitucionales que regulan la Función Pública como parte de la organización del Estado. Al respecto encuentra la Corte que las disposiciones que señalan la forma de funcionamiento de la Unidad Técnica establecida por el Decreto Ley *sub examine* al interior de la ARN, se enmarcan dentro de los

<sup>54</sup> Folios 56 al 61

<sup>55</sup> El texto del artículo 24 del Decreto Ley en mención es el siguiente: “**Referencias Normativas.** Todas las referencias que hagan las disposiciones legales y reglamentarias vigentes a la Alta Consejería Presidencial para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas, deben entenderse referidas a la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas”.

mandatos constitucionales de que tratan los artículos 122 y 125 de la Constitución Política, en tanto que es el legislador extraordinario quien directamente establece, en el artículo 5° del Decreto Ley 897 de 2017, la naturaleza del cargo de Coordinador de la Unidad Técnica, las condiciones para su provisión y sus funciones, parámetros legales a los cuales se deben sujetar tanto la facultad nominadora como el ejercicio de dicho empleo público, que en este caso es de libre nombramiento y remoción, en tanto que las funciones asignadas al mismo implican responsabilidades de dirección y manejo en la orientación institucional para la formulación de políticas públicas de trascendencia nacional y la orientación y seguimiento a la ejecución de recursos públicos destinados a atender los beneficios económicos y sociales otorgados a los integrantes de las FARC-EP y a sus familias, por lo que el cargo demanda una alta exigencia de confianza<sup>56</sup>; en esa medida la libre nominación para el ejercicio del cargo, se acompasa con la excepción prevista por el artículo 125 de la Constitución Política frente a la regla general de provisión del empleo público mediante el sistema especial de carrera administrativa. Así mismo es el mismo legislador extraordinario quien, en el segundo inciso del artículo 5° (sic), condiciona la provisión de cargos destinados al desempeño de las nuevas funciones de la ARN, a la disponibilidad adicional de recursos para la entidad, exigencia prevista en el artículo 122 constitucional.

93. Así mismo, el otorgamiento de la facultad conferida al Director General de la ANR para delegar en el Coordinación de la Unidad Técnica la ordenación del gasto respecto de los recursos destinados para la ejecución del programa de reincorporación económica y social, prevista en el numeral 2° del citado artículo 5°, se ajusta a lo previsto en el artículo 211 de la Constitución Política, por cuanto, de conformidad con la jurisprudencia constitucional, al otorgar la facultad de delegación el legislador extraordinario estableció los límites y condiciones que debe contener la autorización para delegar y a la cual debe sujetarse el respectivo acto concreto de delegación, que en este caso recae sobre el ejercicio de funciones de carácter instrumental y operativo, y por lo tanto en modo alguno implica la transferencia de atribuciones relacionadas con “*el señalamiento de las grandes directrices, orientaciones y la fijación de políticas generales*”.<sup>57</sup>

94. Si bien uno de los intervinientes en el proceso de control constitucional del Decreto Ley 897 de 2017 advirtió que “*las normas allí contenidas carecen de precisión, exactitud y determinación respecto de las nuevas funciones de la Agencia para la Reincorporación y Normalización, en tanto que dicho Decreto Ley es meramente enunciativo de las atribuciones normativas de esta Agencia*”<sup>58</sup>, la Corte no encuentra en el señalamiento expuesto implicaciones para la constitucionalidad del Decreto Ley 897 de 2012, por cuanto justamente como el interviniente lo indicó, y según se explicita en el inciso final del artículo 3° del Decreto Ley *sub examine*, le corresponde al Presidente de la República ejercer la facultad reglamentaria

---

<sup>56</sup> Sentencias C-514 de 1994, C-177 de 2001, C-241 de 2011, C-284 de 2011, entre otras.

<sup>57</sup> Sentencia C- 382 de 2000

<sup>58</sup> Ver *f.j.* 31

ordinaria para precisar el programa de reincorporación establecido en dicha norma.

95. A juicio de la Corte, tal posibilidad resulta procedente e incluso imprescindible, en tanto que, de una parte, en manera alguna el ejercicio de la potestad reglamentaria ordinaria conduce en este caso a un escenario de deslegalización, por cuanto el legislador extraordinario se ocupó de “*definir los parámetros mínimos necesarios para limitar y orientar el ejercicio de la potestad reglamentaria*”<sup>59</sup>, en lo que resulta “*indispensable a fin de dar cumplida y eficaz aplicación a la ley o al acto con fuerza de ley*”<sup>60</sup>. Y, de otra parte, el contenido preciso del programa de reincorporación económico y social, al que hace referencia el artículo 3° del Decreto Ley 897 de 2017, así como de cada uno de los subprogramas que lo integren, depende necesariamente, conforme a lo establecido en el Acuerdo Final, de la identificación de los intereses de los integrantes de las FARC-EP y de las necesidades identificadas como resultado del censo socio-económico, fases que se agotarán conforme se avance en el cumplimiento del cronograma de implementación del Acuerdo Final y a partir de lo que determine el Consejo Nacional de la Reincorporación<sup>61</sup>, sin perder de vista que tal como lo prevé el mismo Decreto Ley 897 de 2017 en el primer inciso del artículo 5° (sic)<sup>62</sup>, la planeación de las actividades de reincorporación económica y social que configuren los respectivos programas y subprogramas se encuentra sujeta a la disponibilidad de recursos, los que además deben someterse a un sistema de administración fiduciaria (artículo 5° sic. párrafo 1).

96. Finalmente, cabe destacar el control fiscal que recae sobre los recursos destinados a la financiación de los programas de reincorporación económica y social, porque, como lo indicó el Contralor General de la República al intervenir en este proceso de control constitucional, “*las atribuciones constitucionales de la Contraloría se ejercen tanto sobre el sistema de administración fiduciaria que se establezca, como sobre los pagos que se hagan directamente, pues se trata de dineros públicos y es obligatorio ejercer el control fiscal sobre los mismos*”<sup>63</sup>. De allí que la norma objeto de revisión cumple el mandato previsto en el artículo 267 de la Constitución Política, en tanto que sus disposiciones no contemplan excepciones al ejercicio de la vigilancia de la gestión fiscal sobre los bienes y recursos que se destinen a la financiación del Programa de Reincorporación Económica y Social de los integrantes de las FARC-EP.

97. En fin, para la Corte, el contenido material de las disposiciones que integran el Decreto Ley 897 de 2017 no plantea reparo alguno respecto de su constitucionalidad.

### III. DECISIÓN

---

<sup>59</sup> Sentencia C- 507 de 2008

<sup>60</sup> Sentencia C-172 de 2010

<sup>61</sup> Puntos 3.2, 3.2.2.6., 3.2.2.7. viñeta cuatro, 3.2.3.

<sup>62</sup> El Decreto presenta un error en la numeración del articulado, en tanto que, siguiendo el orden dado al mismo, la norma referida a los *Recursos del Programa* correspondería al artículo número 6.

<sup>63</sup> Folio 21

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

**RESUELVE**

Declarar **EXEQUIBLE** el Decreto Ley 897 de 29 de mayo de 2017, “*Por el cual se modifica la estructura de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas y se dictan otras disposiciones*”, así como las disposiciones que lo integran.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese, cúmplase y archívese el expediente.

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ  
Presidente

CARLOS BERNAL PULIDO  
Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA  
Magistrada  
*Con aclaración de voto*

ALEJANDRO LINARES CANTILLO  
Magistrado  
*Con aclaración de voto*

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO  
Magistrado  
*Con aclaración de voto*

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO  
Magistrada

IVAN ESCRUCERIA MAYOLO  
Magistrado (e)

CRISTINA PARDO SCHLESINGER  
Magistrada  
*Con aclaración de voto*

ALBERTO ROJAS RÍOS  
Magistrado  
*Con aclaración de voto*

ROCÍO LOAIZA MILIÁN  
Secretaria General (e)

**ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA  
CRISTINA PARDO SCHLESINGER  
A LA SENTENCIA C-554/17**

**FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ**-Ausencia de consagración en la Constitución del requisito de necesidad estricta (Aclaración de voto)

*Ni el artículo que otorga constitucionalmente las facultades [presidenciales para la paz], ni ninguna otra disposición de la Carta Política, establecen que los decretos con fuerza de ley que se expiden en uso de dichas competencias deban ser “estrictamente necesarios”. Fue la sentencia C-160 de 2017 la primera decisión de la Corte Constitucional en la que se fijó este límite. El argumento se sostuvo en lo decidido en la Sentencia C-699 de 2016, por la cual se declaró la exequibilidad del Acto Legislativo 01 de 2016, y en donde la Corte manifestó que “en desarrollo de este control, la Corte deberá verificar que los decretos con fuerza de ley cumplan la finalidad para la cual se confieren las facultades, a saber, facilitar o asegurar el desarrollo normativo del acuerdo final; que tengan entonces una conexidad objetiva, estricta y suficiente con el referido acuerdo; que se den en circunstancias excepcionales, pues las facultades son precisamente extraordinarias, lo cual supone que sea necesario usarlas en vez de acudir al trámite legislativo ante el Congreso; y que respeten en general el ordenamiento constitucional. Esta redacción fue interpretada de la forma más radical posible en el examen de constitucionalidad del Decreto Ley 2204 de 2016 “Por el cual se cambia la adscripción de la Agencia de Renovación del Territorio”, llegando al extremo de exigir al Gobierno una carga argumentativa sobre la estricta necesidad para usar las facultades legislativas especiales y, por no encontrar dicha argumentación en la parte motiva de la norma, la sentencia decidió declararla inexecutable [...] Evidentemente la decisión excede aquello establecido por la sentencia C-699 de 2016, donde lo único que se exigía, además de la conexidad, era que el uso de las competencias se dé “en circunstancias excepcionales, pues las facultades son precisamente extraordinarias, lo cual supone que sea necesario usarlas en vez de acudir al trámite legislativo ante el Congreso.”*

**IMPLEMENTACION NORMATIVA DEL ACUERDO FINAL**-Circunstancia excepcional que amerita acudir a las facultades presidenciales para la paz (Aclaración de voto)

*La circunstancia excepcional que amerita acudir a las facultades para dictar decretos con fuerza de ley es el proceso de implementación del Acuerdo de Paz en el que se encuentra el país, que constituye la razón de ser del Acto Legislativo 01 de 2016 y de todas las normas conexas que se desarrollan en uso de sus facultades. La reforma constitucional que les sirve de fundamento se planteó para agilizar un proceso de formación normativa que en su trámite ordinario resultaría incompatible con las necesidades propias del Acuerdo Final. Esa fue la decisión del legislador en su rol de constituyente derivado y*

*así lo admitió esta Corporación en la sentencia C-699 de 2016, aceptando que la transicionalidad hacia el logro de la paz justificaba la flexibilización incluso de los procesos de reforma.*

### **IMPLEMENTACION NORMATIVA DEL ACUERDO FINAL-Urgencia (Aclaración de voto)**

*Según las experiencias internacionales, el paso del tiempo es uno de los factores que mayores efectos negativos tiene frente a la eficacia de los acuerdos de paz. Según indica el estudio de Standford University sobre implementación de procesos de paz, la concepción del logro de la paz como un fenómeno lineal, que simplemente se consolida luego de un acuerdo, dejó de ser válido desde la década de los años 80, “cuando varias guerras civiles- Angola, Ruanda y Liberia- desafiaron esa visión y dejaron en claro la importancia que tienen las dificultades de las partes para cumplir sus compromisos. La etapa inmediatamente posterior a la firma de un Acuerdo, lejos de ser una época de reducción de conflictos, es un lapso cargado de riesgos, incertidumbre y vulnerabilidad para las partes en conflicto y los civiles que están en el medio.” En efecto, el problema más importante a corto plazo, antes de la consolidación de una paz general y permanente, es cómo evitar que el conflicto entre las mismas partes que llegaron al acuerdo se renueve. Los resultados en la implementación de un proceso de paz no se miden, por lo tanto, a largo plazo, puesto que son diversos los fenómenos que intervienen en la consolidación de la estabilidad posterior, sino que se analizan a corto plazo, en la mayor parte de los estudios dentro de los dos años siguientes, que es cuando, por regla general, se logran los pasos definitivos y se puede por lo tanto calificar el éxito o fracaso de un proceso de paz.*

### **PRIMEROS MESES DE IMPLEMENTACION NORMATIVA DEL ACUERDO FINAL-Carácter determinante para los resultados finales del proceso (Aclaración de voto)**

*Del análisis de los datos de la Peace Accord Matrix (PAM) de Notre Dame University - la matriz más importante de evaluación de acuerdos de paz en el mundo-, es posible extraer un parámetro común entre los casos de éxito y aquellos que han fracasado en la implementación de los acuerdos de paz. El éxito o el fracaso del resultado final de un proceso de paz parecen tener una relación directa con el grado de avance en la implementación que se logre en los meses subsiguientes a la firma de los acuerdos.*

### **CELERIDAD EN IMPLEMENTACION NORMATIVA DEL ACUERDO FINAL-Aspecto de vital importancia para el éxito del proceso de paz (Aclaración de voto)**

*Las razones por las cuales la celeridad en el tiempo de implementación se convierte en un aspecto de vital importancia para el éxito del proceso de paz son diversas, pero en general, han sido identificados algunos factores que pueden clasificarse así: a) Seguridad: el desarme, desmovilización y*

*reintegración de los combatientes requiere agilidad para evitar los riesgos de seguridad, puesto que en la medida en que comienzan a desarmarse se crea una situación de tensión que incrementa los riesgos de volver al conflicto. “Cuanto menos armas tienen, más vulnerables se sienten. Cuanto más vulnerables se sienten, más sensibles se muestran a las posibles violaciones y transgresiones, y cuanto más sensibles son a las violaciones y transgresiones, menos dispuestos se encuentran a cumplir con su parte del acuerdo”. b) La confianza generada por las instituciones y las normas: la implementación rápida de las normas pactadas sobre participación democrática y garantías de no violencia, genera en los actores desmovilizados una confianza razonable sobre su seguridad. “Se trata, en suma, de la aplicación de una estrategia no coercitiva – de construcción de confianza- que ha ido ganando terreno en el manejo de los conflictos armados intraestatales”. Esta confianza alienta a continuar en el proceso, especialmente cuando las reformas permiten una participación democrática. c) El efecto nocivo de los boicoteadores: el profesor Stedman hace énfasis en la importancia que pueden tener aquellos que aprovechan el proceso para lograr intereses oportunistas, “los ‘saboteadores’, entendidos como actores que quedan fuera de los acuerdos pactados o que se ven afectados por los mismos, buscan descomponer el incipiente sistema de implementación.” Esto tiene efectos en dos vías, una primera frente a aquellos que se oponen al proceso, para lo cual el lapso de tiempo que transcurre en la implementación es una oportunidad de frustrar el proceso. Otros que buscan sacar provecho de las medidas de implementación, desdibujando su naturaleza y generando efectos nocivos en la estabilización de los acuerdos. Para Stendman, “1) cualquier actor puede actuar de forma oportunista, no sólo los actores que fueron excluidos, y 2) el cumplimiento de los acuerdos requiere estrategias de diseño institucional y no sólo sobre el manejo específico de estos grupos”.*

**INTEGRALIDAD DEL PROCESO DE JUSTICIA TRANSICIONAL**-Comprensión de todos los elementos necesarios para la consolidación de la paz (Aclaración de voto)/**INTEGRALIDAD DEL PROCESO DE JUSTICIA TRANSICIONAL**-Esencialidad de las medidas conexas a los acuerdos para el logro de la paz (Aclaración de voto)

*Una posible vía argumentativa para sustentar que se hace necesario revisar la “estricta necesidad” de cada medida en que se haga uso de las competencias del Acto Legislativo 01 de 2016, es suponer que la diferencia en las materias de cada norma hace necesario analizar y valorar la urgencia de cada una de ellas de forma separada. El problema de este argumento es que desconoce la naturaleza integral del proceso de justicia transicional en Colombia. La integralidad del proceso gira en torno a dos aspectos. El primero, en cuanto el proceso de paz en Colombia no se concentra en un solo asunto (como podría ser la amnistía), sino en todos los elementos necesarios para la consolidación de la paz, incluyendo reformas institucionales y reformas destinadas a generar los cambios indispensables para la sostenibilidad de los efectos. El segundo significa que todas las medidas conexas con los acuerdos, son igualmente esenciales para el logro de la paz.*

*Por lo tanto el proceso es uno solo y las medidas son inescindibles, con lo cual se evita, justamente, la desarticulación del proceso y el incumplimiento de ciertos aspectos del Acuerdo. Esto genera confianza en las partes y evita que se desfigure lo pactado.*

**INTEGRALIDAD DEL PROCESO DE JUSTICIA TRANSICIONAL-Valor intrínseco y extrínseco de las medidas destinadas al logro de la paz (Aclaración de voto)**

*La naturaleza integral del proceso de justicia transicional en Colombia tiene un efecto directo en la interdependencia de las diferentes medidas que lo componen, pues el proceso debe ser entendido como un todo armónico e inescindible, en el que cada medida está íntimamente relacionada con las demás y la afectación de una de ellas tiene consecuencias en todo el proceso. Esta premisa es fundamental a la hora de evaluar las medidas, porque la Corte no puede perder de vista que todas las herramientas destinadas al logro de la paz tienen un valor intrínseco por el aporte que hacen al proceso, pero también un valor extrínseco, por la relación que guardan con el sistema integral, de forma tal que su análisis no puede hacerse como si se tratara de medidas aisladas o independientes, porque se desnaturalizaría su verdadero sentido.*

Referencia: expediente RDL-030  
Revisión de constitucionalidad del Decreto Ley  
Número 897 de 2017 “*Por el cual se modifica  
la estructura de la Agencia Colombiana para  
la Reintegración de Personas y Grupos Alzados  
en Armas y se dictan otras disposiciones*”.

Magistrado Ponente:  
CARLOS BERNAL PULIDO

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Sala Plena, y pese a estar de acuerdo con la decisión tomada por la sentencia C-554 de 2017, aclaro mi voto, por considerar que la exigencia del requisito de estricta necesidad o “*competencia material del ejecutivo*” -tal como la Sala Plena de la Corporación lo exigió al Decreto Ley 897 de 2017-, carece de fundamento constitucional, en particular porque desnaturaliza las competencias del ejecutivo en el marco del Acto Legislativo 1 de 2016 y desatiende la importancia que tiene la rapidez en la implementación del Acuerdo Final para la paz.

Expondré mi postura con base en las dos razones indicadas. En primer lugar, el alcance de las competencias del ejecutivo a partir del Acto Legislativo 1 de 2016, y en segundo lugar, la urgencia que requiere la implementación del Acuerdo y, finalmente, me referiré a la integralidad del proceso y al carácter inescindible de las medidas.

## 1. La Competencia Legislativa excepcional del Acto Legislativa 01 de 2016

La Constitución Política, en virtud de la reforma surtida por el Acto Legislativo 1 de 2016, dotó al Presidente de la República de una competencia especial para dictar los Decretos con fuerza de Ley dirigidos a la implementación del Acuerdo Final, en los siguientes términos:

**“Artículo 2°.** La Constitución Política tendrá un nuevo artículo transitorio, el cual quedará así: **Artículo transitorio.** Facultades presidenciales para la paz. Dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, facúltese al Presidente de la República para expedir los decretos con fuerza de ley cuyo 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. Las anteriores facultades no podrán ser utilizadas para expedir actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes códigos, leyes que necesitan mayorías calificada o absoluta para su aprobación, ni para decretar impuestos. Los decretos con fuerza de ley que se dicten en desarrollo de este artículo tendrán control de constitucionalidad automático posterior a su entrada en vigencia. El procedimiento de revisión de constitucionalidad de estas disposiciones deberá surtirse por parte de la Corte Constitucional dentro de los dos meses siguientes a su expedición.”

El artículo transitorio de la Carta consagra expresamente los límites de las facultades entregadas, en cuanto al tiempo (*Dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo*), la conexidad con el acuerdo (*cuyo 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*), las jerarquías y materias normativas (*Las anteriores facultades no podrán ser utilizadas para expedir actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes códigos, leyes que necesitan mayorías calificada o absoluta para su aprobación, ni para decretar impuestos*) y, además, implementa un control automático de constitucionalidad para las normas que se profieran en el marco de estas competencias.

Sin embargo, ni el artículo que otorga constitucionalmente las facultades, ni ninguna otra disposición de la Carta Política, establecen que los decretos con fuerza de ley que se expiden en uso de dichas competencias deban ser “*estrictamente necesarios*”. Fue la sentencia C-160 de 2017 la primera decisión de la Corte Constitucional en la que se fijó este límite. El argumento se sostuvo en lo decidido en la Sentencia C-699 de 2016, por la cual se declaró la exequibilidad del Acto Legislativo 01 de 2016, y en donde la Corte manifestó que “*en desarrollo de este control, la Corte deberá verificar que los*

*decretos con fuerza de ley cumplan la finalidad para la cual se confieren las facultades, a saber, facilitar o asegurar el desarrollo normativo del acuerdo final; que tengan entonces una conexidad objetiva, estricta y suficiente con el referido acuerdo; que se den en circunstancias excepcionales, pues las facultades son precisamente extraordinarias, lo cual supone que sea necesario usarlas en vez de acudir al trámite legislativo ante el Congreso; y que respeten en general el ordenamiento constitucional.* Esta redacción fue interpretada de la forma más radical posible en el examen de constitucionalidad del Decreto Ley 2204 de 2016 “*Por el cual se cambia la adscripción de la Agencia de Renovación del Territorio*”, llegando al extremo de exigir al Gobierno una carga argumentativa sobre la estricta necesidad para usar las facultades legislativas especiales y, por no encontrar dicha argumentación en la parte motiva de la norma, la sentencia decidió declararla inexecutable. La exigencia del requisito se planteó en la sentencia C-160 de 2016 con las siguientes palabras:

“la habilitación legislativa extraordinaria es limitada materialmente y tiene carácter excepcional, puesto que la regla general para la producción normativa en el Estado constitucional es la actividad ordinaria del Congreso, en tanto la misma cuenta con niveles suficientes de representatividad democrática, deliberación y protección de los derechos de participación, en particular de dichas minorías.

Esta condición de excepcionalidad exige entonces al Gobierno demostrar que el trámite legislativo ordinario, así como el procedimiento legislativo especial de que trata el artículo 1º del Acto Legislativo 1 de 2016, no eran idóneos para regular la materia objeto del decreto. Por ende, el requisito de necesidad estricta exige que la regulación adoptada a través de la habilitación legislativa extraordinaria tenga carácter urgente e imperioso, de manera tal que no sea objetivamente posible tramitar el asunto a través de los canales deliberativos que tiene el Congreso, bien sea ordinarios y especiales.

(...) [L]e corresponde al Ejecutivo establecer, dentro de los considerandos de los decretos extraordinarios, cómo el uso de la habilitación legislativa especial es imperioso para regular la materia específica de que trata el decreto respectivo. De no demostrarse ese grado de necesidad, se estaría ante un abuso en el ejercicio de la habilitación legislativa extraordinaria, puesto que se actuaría en abierto desmedro del carácter general y preferente de la cláusula de competencia legislativa a favor del Congreso.

Evidentemente la decisión excede aquello establecido por la sentencia C-699 de 2016, donde lo único que se exigía, además de la conexidad, era que el uso de las competencias se dé “*en circunstancias excepcionales, pues las facultades son precisamente extraordinarias, lo cual supone que sea*

*necesario usarlas en vez de acudir al trámite legislativo ante el Congreso.” Si la Corte aceptó que la reforma constitucional del Acto Legislativo 1 de 2016 no constituía una sustitución a la Carta, fue porque consideró que las competencias excepcionales que surtían de la reforma se justificaban claramente en la búsqueda de un logro que constituye un fin esencial del Estado Colombiano y un derecho fundamental de los ciudadanos, la paz. Es porque existe una situación excepcional que potencialmente pone fin a más de cinco décadas de guerra fratricida, y que puede entrar en riesgo si se deja pasar mucho tiempo, que se hace necesario usar vías expeditas para generar los ajustes legales e institucionales requeridos en la implementación del Acuerdo Final logrado con las FARC.*

En otras palabras, la circunstancia excepcional que amerita acudir a las facultades para dictar decretos con fuerza de ley es el proceso de implementación del Acuerdo de Paz en el que se encuentra el país, que constituye la razón de ser del Acto Legislativo 01 de 2016 y de todas las normas conexas que se desarrollan en uso de sus facultades. La reforma constitucional que les sirve de fundamento se planteó para agilizar un proceso de formación normativa que en su trámite ordinario resultaría incompatible con las necesidades propias del Acuerdo Final. Esa fue la decisión del legislador en su rol de constituyente derivado y así lo admitió esta Corporación en la sentencia C-699 de 2016, aceptando que la transicionalidad hacia el logro de la paz justificaba la flexibilización incluso de los procesos de reforma.

Frente a los decretos ley, es evidente que el proceso de implementación de los acuerdos es, en sí mismo, una situación excepcional que amerita actuar de forma celeré, pues como se verá más adelante, los retrasos son un grave riesgo para la efectividad del Acuerdo en cuanto al logro de la paz. Por eso, existiendo de antemano una situación excepcional que sirvió de base a la expedición del Acto Legislativo 01 de 2016, esto es, existiendo una norma constitucional que expresamente lo autoriza, además de desgastante institucionalmente y redundante argumentativamente, resulta ser un ejercicio inútil hacer un examen de necesidad estricta, si se ha examinado de antemano la conexidad con el Acuerdo Final, puesto que si las normas están ligadas al proceso de paz, la excepcionalidad que la justifica es evidente.

## **2. La urgencia de la implementación**

Según las experiencias internacionales, el paso del tiempo es uno de los factores que mayores efectos negativos tiene frente a la eficacia de los acuerdos de paz.

Según indica el estudio de Stanford University sobre implementación de procesos de paz,<sup>64</sup> la concepción del logro de la paz como un fenómeno lineal,

---

<sup>64</sup> CISAC - Center For International Security And Cooperation, Stanford University. El texto de Stephen John Stedman, *Implementing Peace Agreements in Civil Wars: Lessons and Recommendations for Policymakers*, explica en su prefacio. “Between late 1997 and early 2000, Stanford University’s Center for International Security and Cooperation (CISAC) and the International Peace Academy (IPA) engaged over two dozen scholars to undertake a systematic study of the determinants of successful peace implementation. The project

que simplemente se consolida luego de un acuerdo, dejó de ser válido desde la década de los años 80, “cuando varias guerras civiles-Angola, Ruanda y Liberia- desafiaron esa visión y dejaron en claro la importancia que tienen las dificultades de las partes para cumplir sus compromisos. La etapa inmediatamente posterior a la firma de un Acuerdo, lejos de ser una época de reducción de conflictos, es un lapso cargado de riesgos, incertidumbre y vulnerabilidad para las partes en conflicto y los civiles que están en el medio.”<sup>65</sup>

En efecto, el problema más importante a corto plazo, antes de la consolidación de una paz general y permanente, es cómo evitar que el conflicto entre las mismas partes que llegaron al acuerdo se renueve. Los resultados en la implementación de un proceso de paz no se miden, por lo tanto, a largo plazo, puesto que son diversos los fenómenos que intervienen en la consolidación de la estabilidad posterior,<sup>66</sup> sino que se analizan a corto plazo, en la mayor parte de los estudios dentro de los dos años siguientes, que es cuando, por regla general, se logran los pasos definitivos y se puede por lo tanto calificar el éxito o fracaso de un proceso de paz.<sup>67</sup>

Según lo sostiene parte de la doctrina, la implementación urgente de los acuerdos de paz es una cuestión determinante, pues está demostrado por experiencias internacionales que la seriedad de la fase de implementación de los acuerdos es crucial para la estabilidad de la paz y para que no se reabran puntos de negociación que ya habrían sido superados.<sup>68</sup>

Del análisis de los datos de la *Peace Accord Matrix* (PAM) de Notre Dame University - la matriz más importante de evaluación de acuerdos de paz en el

---

examined every peace agreement between 1980 and 1997 where international actors were prominently involved. The sixteen cases studied covered the full range of outcomes: from failure, to partial success, to success, thereby permitting a more rigorous investigation of what makes implementation work. To strengthen the policy relevance of the research, practitioners contributed to the design of the project and participated in the workshops, conferences, and policy fora in which preliminary findings were presented and discussed. It is our hope that the results of this research will help improve the design and practice of peace implementation.”

<sup>65</sup> CISAC- Stephen John Stedman, *Implementing Peace Agreements in Civil Wars: Lessons and Recommendations for Policymakers*. “There was also a tendency to conceive of conflict resolution in a linear fashion, where successful negotiation signaled an irreversible reduction in conflict. Successful cases in the 1980s—Zimbabwe, Namibia, and Nicaragua—reinforced these assumptions. Before long, however, several civil wars—Angola, Rwanda, and Liberia—defied the linear view of conflict - resolution and brought attention to the difficulties of getting parties to live up to their commitments to peace. Far from being a time of conflict reduction, the period immediately after the signing of a peace agreement seemed fraught with risk, uncertainty, and vulnerability for the warring parties and civilians caught in between.”

<sup>66</sup> George Downs and Stephen John Stedman, *Evaluating the International Implementation of Peace Agreements in Civil Wars*. “The further away one gets in time from the conclusion of a peace mission, the more likely it is that any number of other extraneous factors (e.g. business cycles, famines, unusually good or bad weather, the policies of a neighboring state, the behavior of the first elected leaders) are what is actually responsible for what has taken place rather than the technology of the peace mission itself. As the potential impact of such exogenous factors increases, the quality of our inferences about the contribution of the peace operation itself tends to diminish until the point where it breaks down completely.”

<sup>67</sup> Bajo esta medida, para el Center For International Security And Cooperation -Cisac de Stanford University, los casos de Ruanda, Angola, Somalia, o Sri Lanka, se consideran fracasos. El caso de Bosnia, en que el proceso estaba en desarrollo pero no había posibilidad de retorno a la guerra, fue calificado como éxito parcial. En cambio en El Salvador, Mozambique, Guatemala, y Nicaragua, donde 2 años después de la firma del acuerdo la guerra había cesado y el proceso de implementación sumamente avanzado, la calificación es de éxito.

<sup>68</sup> Acosta Juana Inés, intervención ante el Congreso de la República, en el debate del Acto Legislativo 01 de 2016.

mundo-, es posible extraer un parámetro común entre los casos de éxito y aquellos que han fracasado en la implementación de los acuerdos de paz. El éxito o el fracaso del resultado final de un proceso de paz parecen tener una relación directa con el grado de avance en la implementación que se logre en los meses subsiguientes a la firma de los acuerdos. Algunos de los casos, que prueban esta tesis como ejemplos de fracaso o éxito en la implementación temprana y en la consolidación final de la paz son los siguientes:<sup>69</sup>

a) India ha adelantado diversos acuerdos de paz. El primero de ellos, con el primer acuerdo de Bodo, es un ejemplo de fracaso producto de la inexistencia de un marco jurídico para implementar los compromisos. El acuerdo estipulaba la creación de un Consejo Autónomo de Bodo — democráticamente electo—. El consejo estaba específicamente obligado a salvaguardar las prácticas religiosas y sociales de los habitantes de esa región, y para ello tendría una serie de competencias. Sin embargo, no se logró adelantar el marco jurídico para ello y las elecciones para implementarlo jamás se realizaron.<sup>70</sup> Al primer año sólo se logró implementar el 23,52% de los acuerdos y no se realizaron más avances.<sup>71</sup> El resultado fue que en menos de dos años, el conflicto recrudeció y la región fue azotada por una ola de violencia étnica que duró casi una década, hasta que en el año 2003 se logró un nuevo acuerdo.<sup>72</sup>

b) Angola, en cuyo primer acuerdo de paz (Protocolo de Lusaka, 1994), durante el primer año sólo se logró implementar el 1,85% de los compromisos, a los 5 años tan sólo se había avanzado el 53,7%. La ONG Amnistía Internacional, evidenciando lo sucedido manifestó:

“El Protocolo de Lusaka lo firmaron el gobierno angoleño y la Unión Nacional para la Independencia Total de Angola (UNITA) el 20 de noviembre de 1994 en Lusaka, Zambia. En virtud de este acuerdo, la ONU aceptó establecer una nueva operación de mantenimiento de la paz en Angola. UNAVEM III quedó

---

<sup>69</sup> Este análisis se basa en el documento elaborado y presentado por la profesora Juana Acosta, el 24 de septiembre de 2015, para la Comisión Primera del Senado, en la audiencia pública del actual Acto Legislativo 01 de 2016.

<sup>70</sup> Harihar Bhattacharyya, *India: los derechos del pueblo Bodo dan un paso hacia adelante*. En: Revista Federaciones, Vol. 4 No. 3 / marzo de 2005. “Después del Acuerdo, la Ley del Consejo Autónomo de Bodoland fue aprobada por la Asamblea Legislativa Assamesa en 1993. Sin embargo, como resultado de la considerable oposición de varias organizaciones Bodo, nunca se llevaron a cabo las elecciones para constituir ese organismo. La manzana de la discordia fueron las 515 aldeas adicionales que una sección de los Bodo había reclamado y el Gobierno de Assam se había negado a incluir en el área con el argumento de que los Bodo no constituían más del dos por ciento en esas aldeas.” P. 17.

<sup>71</sup> Acosta Juana, Intervención ante el Congreso de la República, con base en el índice de Peace Accord Matrix. Universidad de Notre Dame, de cuya tabla se puede extraer la siguiente información: India, Memorandum of Settlement (Bodo Accord), Feb 20 1993. Implementation score 1993: 23,52941%, 1994: 23,52941%; 1995: 23,52941%.

<sup>72</sup> *Ibidem*. “El movimiento Bodo se hizo cada vez más violento después de 1993, los Tigres de Liberación de Bodolandia tomaron el mando. En 2003 el Gobierno de India, el Estado de Assam y los Tigres de Liberación de Bodolandia —en representación de los Bodo— firmaron el segundo acuerdo para un Consejo Territorial Bodo autónomo con competencia similar a la del consejo original pero con una mayor autonomía bajo el Sexto Anexo de la Constitución de la India. (...) Las elecciones para formar el consejo se programarían para los primeros seis meses, contados a partir de marzo de 2003, cuando los Tigres de Liberación de Bodolandia se transformarían en un partido político para competir en las elecciones. (Cabe señalar que los Tigres entregaron las armas y el consejo provisional fue formado en diciembre de 2003.)” P. 18.

establecida en virtud de la Resolución 976 del Consejo de Seguridad de la ONU del 8 de febrero de 1995. Al cumplirse el primer año de UNAVEM III, el Consejo de Seguridad decidió ampliar su mandato sólo tres meses, en lugar de los seis que recomendaba el Secretario General de la ONU. Esta decisión reflejaba la creciente impaciencia de la comunidad internacional ante los lentos progresos del proceso de paz. Existe el riesgo de que la ONU se retire de Angola si no se producen avances reales de aquí al 8 de mayo, fecha en que se revisará el mandato de UNAVEM III. Si eso ocurre, las perspectivas de restablecimiento de la paz y de respeto a los derechos humanos sufrirán un largo estancamiento.”<sup>73</sup>

La falta de implementación del acuerdo generó en los años subsiguientes el recrudecimiento de la guerra, “[l]a reanudación de los combates provocó el desplazamiento de cientos de miles de angoleños y un auténtico desastre humanitario. Millares de soldados desmovilizados encontraron serias dificultades al retornar a sus aldeas de origen, ante las escasas perspectivas de empleo en los pueblos rurales pequeños y la lenta llegada de la ayuda económica.”<sup>74</sup> Esta situación siguió empeorando hasta que en el año 2002 se logró firmar un nuevo acuerdo, que gracias a las lecciones aprendidas se implementó de la forma más célere posible. “tan solo en el primer año se logró implementar el 68,42% lo que explica, en parte, su éxito.”<sup>75</sup>

c) En el caso de Senegal, se firmó el primer acuerdo de paz en diciembre de 2004. Sin embargo, las dificultades y demoras en cumplir los compromisos y avanzar en la implementación hicieron que éste fracasara.<sup>76</sup> Según la matriz de la Universidad de Notre Dame, la implementación del acuerdo, no solo fue lenta sino que en el tercer año retrocedió, del 33 al 25%, de tal forma que cinco años después de la firma, no se había podido pasar del 30% en el avance. El fracaso del proceso hizo necesario realizar un nuevo acuerdo en el año 2012.

Ejemplos de éxito en la consolidación de la paz, que fueron considerados por esta Corte en la sentencia C-699 de 2016<sup>77</sup> dan cuenta de la importancia de la

<sup>73</sup> Amnistía Internacional, *ANGOLA El Protocolo de Lusaka El futuro de los derechos humanos*, (AI: AFR 12/02/96/s) Consultado del sitio de internet: <http://www.derechos.net/amnesty/doc/africa/angola1.html>

<sup>74</sup> Demurtas Barbara, *Angola, futuro y libertad*. P. 40. Consultado de:

<https://books.google.com.co/books?id=mOOP05->

[jN6MC&pg=PA39&lpg=PA39&dq=protocolo+de+paz+de+lusaka&source=bl&ots=d\\_5OVUqRQ8&sig=VkBYOsAeFAJR06yrFDFocf2kKLU&hl=es&sa=X&ved=0ahUKEwiykMGS\\_5LVAhVIbSYKHQAdBk4Q6AEIXTAI#v=onepage&q=protocolo%20de%20paz%20de%20lusaka&f=false](https://books.google.com.co/books?id=mOOP05-jN6MC&pg=PA39&lpg=PA39&dq=protocolo+de+paz+de+lusaka&source=bl&ots=d_5OVUqRQ8&sig=VkBYOsAeFAJR06yrFDFocf2kKLU&hl=es&sa=X&ved=0ahUKEwiykMGS_5LVAhVIbSYKHQAdBk4Q6AEIXTAI#v=onepage&q=protocolo%20de%20paz%20de%20lusaka&f=false)

<sup>75</sup> Acosta Juana, ídem.

<sup>76</sup> Tomás Jordí, *¿Nuevas estrategias para viejas esperanzas? Escepticismo y paciencia en el proceso de paz de Casamance*. En: *Análisis*. P. 100. “En diciembre de 2007, el conflicto de Casamance, que opone a los independentistas casamanceses y el Gobierno senegalés, cumple 25 años. Han pasado tres años desde que, en diciembre de 2004, el presidente senegalés, Abdoulaye Wade, y el abbé Augustin Diamacoune, el líder histórico del MFDC (Mouvement des Forces Démocratiques de Casamance), firmaron un acuerdo de paz. Sin embargo, este acuerdo no fue suscrito por todos los independentistas y, de hecho, la violencia ha continuado en algunas zonas de la región, como muestran el asesinato, en enero de 2006, del subprefecto de Diouloulou o, a finales del mismo año, el del presidente del consejo regional de Ziguinchor, El Hadj Oumar Lamine Badji.” Consultado en: [http://www.novafrica.net/documentos/archivo\\_NA22/07NA22.Tomas99-116.pdf](http://www.novafrica.net/documentos/archivo_NA22/07NA22.Tomas99-116.pdf)

<sup>77</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-699 de 2016 “(v) los procedimientos de curso rápido (fast track) se han usado en otros países con fines de implementación de medidas para garantizar la paz, como ocurrió luego del

implementación celeridad de los acuerdos, así: a) En el acuerdo de Bosnia y Herzegovina de 1995 el Estado logró implementar el 72% del acuerdo de paz tan solo en dentro del primer año siguiente a la firma. Los acuerdos implicaban llevar a cabo reformas legales y constitucionales para su implementación y el logro de la paz. En el primer año se adelantaron todas las reformas legislativas, y en el segundo se culminaron por completo las reformas constitucionales. Pese a las grandes dificultades que implicaron las reformas y los debates en torno a las complejidades del proceso, el acuerdo se implementó y desde entonces, pese a las grandes dificultades que tiene el Estado Bosnio por su conformación multiétnica, no ha habido nuevos enfrentamientos bélicos.<sup>78</sup> b) En el Salvador, “*además de ser un caso de éxito en la consolidación de la paz, es una muestra de la importancia de la agilidad en la implementación*”.<sup>79</sup> Al segundo año, ejecutó el 68,05% de los acuerdos a los que se llegó en el marco de las negociaciones.<sup>80</sup> La implementación de los acuerdos del Salvador<sup>81</sup> requería de reformas constitucionales. Al primer año, más de la mitad de este punto se había cumplido y al segundo año se cumplió de forma completa. c) Irlanda del Norte es un ejemplo particularmente relevante, porque utilizó mecanismos de *fast track* para adelantar con prontitud las reformas constitucionales y legales pertinentes para la implementación del acuerdo. El éxito de la medida se evidencia en que en el primer año se realizaron todas las reformas normativas necesarias, llegando a este punto del acuerdo se cumplió por completo y actualmente es el uno de los países que más ha avanzado en el proceso general de implementación.

Las razones por las cuales la celeridad en el tiempo de implementación se convierte en un aspecto de vital importancia para el éxito del proceso de paz son diversas, pero en general, han sido identificados algunos factores que pueden clasificarse así:

- a) Seguridad: el desarme, desmovilización y reintegración de los combatientes requiere agilidad para evitar los riesgos de seguridad, puesto que en la medida en que comienzan a desarmarse se crea una situación de tensión que incrementa los riesgos de volver al conflicto. “*Cuanto menos armas tienen, más vulnerables se sienten. Cuanto más vulnerables se sienten, más sensibles se muestran a las posibles violaciones y transgresiones, y cuanto más sensibles son a las*

---

proceso de desarme del IRA en Irlanda.”

<sup>78</sup> Montiel Oliveros Alicia, Kleinschmidt Jochen. *Los Acuerdos de Dayton y la disfunción del pos-conflicto en Bosnia y Herzegovina*. En: EAFIT, Blogs, 17 de septiembre de 2015. “Aunque los Acuerdos de Dayton permitieron una estabilización rápida del conflicto militar – es decir, hasta hoy en día no hubo una reanudación del conflicto armado en Bosnia y Herzegovina – surgieron varios puntos problemáticos que tienden a deslegitimar el Estado de Bosnia: Los acuerdos tácitamente legitimaron los resultados de la llamada ‘limpieza étnica’: Realmente no se trata de un Estado multicultural, pero de varias zonas monoculturales bajo un mismo sistema político. No están dadas las condiciones para construir una identidad multicultural.”. Consultado en: <http://blogs.eafit.edu.co/gris/?p=450>

<sup>79</sup> Juana Acosta, ídem.

<sup>80</sup> de Peace Accord Matrix. Universidad de Notre Dame, “El Salvador Chapultepec Peace Agreement, Jan 16 1992 1992 56,94444%; 1993 68,05556%.”

<sup>81</sup> Los Acuerdos de Paz de Chapultepec fueron un conjunto de acuerdos firmados el jueves 16 de enero de 1992 entre el Gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) en el Castillo de Chapultepec, México, que pusieron fin a doce años de guerra civil en el país.

*violaciones y transgresiones, menos dispuestos se encuentran a cumplir con su parte del acuerdo”.*<sup>82</sup>

- b) La confianza generada por las instituciones y las normas: la implementación rápida de las normas pactadas sobre participación democrática y garantías de no violencia, genera en los actores desmovilizados una confianza razonable sobre su seguridad. *“Se trata, en suma, de la aplicación de una estrategia no coercitiva – de construcción de confianza- que ha ido ganando terreno en el manejo de los conflictos armados intraestatales”.*<sup>83</sup> Esta confianza alienta a continuar en el proceso, especialmente cuando las reformas permiten una participación democrática.
- c) El efecto nocivo de los boicoteadores: el profesor Stedman hace énfasis en la importancia que pueden tener aquellos que aprovechan el proceso para lograr intereses oportunistas, *“los ‘saboteadores’, entendidos como actores que quedan fuera de los acuerdos pactados o que se ven afectados por los mismos, buscan descomponer el incipiente sistema de implementación.”* Esto tiene efectos en dos vías, una primera frente a aquellos que se oponen al proceso, para lo cual el lapso de tiempo que transcurre en la implementación es una oportunidad de frustrar el proceso. Otros que buscan sacar provecho de las medidas de implementación, desdibujando su naturaleza y generando efectos nocivos en la estabilización de los acuerdos. Para Stedman, *“1) cualquier actor puede actuar de forma oportunista, no sólo los actores que fueron excluidos, y 2) el cumplimiento de los acuerdos requiere estrategias de diseño institucional y no sólo sobre el manejo específico de estos grupos”.*<sup>84</sup>

Esta situación es ampliamente reconocida y ha motivado que la comunidad internacional le manifieste al Gobierno colombiano la importancia de actuar con celeridad en la implementación del Acuerdo.

En su comunicado en diciembre de 2016, el entonces Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki Moon, manifestó: *“La ratificación del Acuerdo constituye un hito importante en el proceso de paz que reafirma las esperanzas de todos los colombianos por un futuro de paz y prosperidad después de décadas de conflicto. El Secretario General espera que todos los esfuerzos se dirijan rápidamente al arduo trabajo de implementación del acuerdo, con especial énfasis en poner fin a la violencia y traer los beneficios de la paz a las regiones y a las comunidades vulnerables más afectadas por el conflicto.”*<sup>85</sup>

<sup>82</sup> B Walter (1999), 134, Tomado de: Zamudio Laura, *Pacificadores Vs. Oportunistas, la difícil implementación de un acuerdo de paz. El caso del Salvador (1992 -1994).*

<sup>83</sup> Al respecto: Ottaway Mariane, *think Again: National Building* EN: Foreign Policy Magazine, Canegie Endowment for International Peace. Consultado en: <http://www.ceip.org/gfiles/publications>

<sup>84</sup> S. Stedman y D. Rotchild, *The Callenger o strategic coordination: Contaning opposition an susteining implementation of peace Agreements in Civil Wars*, International Peace Academie, 1-28, citado en: Zamudio Laura, *Pacificadores Vs. Oportunistas, la difícil implementación de un acuerdo de paz. El caso del Salvador (1992 -1994).*P. 25.

<sup>85</sup> Declaración del portavoz del Secretario General de las Naciones Unidas sobre Colombia, Nueva York, 1 de

En junio de 2017, el actual Secretario General de las Naciones Unidas ha seguido con atención el proceso de implementación, y recientemente se manifestó alentando a la continuidad de los esfuerzos en esa tarea. *“El Secretario-General considera alentador el progreso realizado en la implementación del acuerdo de paz en Colombia, en particular con respecto a la finalización de la entrega ayer del primer 30 por ciento de las armas individuales de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP) a la Misión de Naciones Unidas. El Secretario-General exhorta ambas partes a continuar avanzando hacia mayores progresos en la implementación de sus respectivos compromisos plasmados en el acuerdo de paz y reitera la disposición de las Naciones Unidas para continuar apoyando el proceso de paz, según sea requerido.”*<sup>86</sup>

Por lo tanto, no cabe duda de que la celeridad en las medidas destinadas a la implementación del Acuerdo es una condición indispensable para lograr la consolidación de la paz. Todos los factores identificados por la doctrina entran en juego en el caso colombiano y generan riesgos que solo pueden ser superados si el Estado actúa de forma ágil, promoviendo seguridad, confianza y debilitando las posibilidades de que terceros afecten nocivamente las condiciones necesarias para lograr la paz. Esta celeridad no solo ha sido reconocida por la doctrina y por las instancias internacionales, sino que esta misma Corte ha dado cuenta de ello en sus pronunciamientos. Por lo tanto, exigir una argumentación sobre la necesidad de acudir a una vía expedita para proferir las normas destinadas a la implementación del Acuerdo, es una postura desprovista de sentido, que contradice la jurisprudencia y desconoce la evidencia.

### **3. La integralidad del proceso de paz**

Una posible vía argumentativa para sustentar que se hace necesario revisar la *“estricta necesidad”* de cada medida en que se haga uso de las competencias del Acto Legislativo 01 de 2016, es suponer que la diferencia en las materias de cada norma hace necesario analizar y valorar la urgencia de cada una de ellas de forma separada.

El problema de este argumento es que desconoce la naturaleza integral del proceso de justicia transicional en Colombia. La integralidad del proceso gira en torno a dos aspectos. El primero, en cuanto el proceso de paz en Colombia no se concentra en un solo asunto (como podría ser la amnistía), sino en todos los elementos necesarios para la consolidación de la paz, incluyendo reformas institucionales y reformas destinadas a generar los cambios indispensables para la sostenibilidad de los efectos. El segundo significa que todas las medidas conexas con los acuerdos, son igualmente esenciales para el logro de

---

diciembre de 2016. Resaltado fuera del original. Consultada de la página de internet: <http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/presscenter/pressreleases/2016/12/01/declaracion-atribuible-al-portavoz-del-secretario-general-de-naciones-unidas-sobre-colombia.html>

<sup>86</sup> Declaración del Portavoz del Secretario General sobre Colombia, Nueva York 8 de junio de 2017. Resaltado fuera del original. Consultado de: <https://colombia.unmissions.org/declaracion-atribuible-al-portavoz-del-secretario-general-sobre-colombia-5>

la paz. Por lo tanto el proceso es uno solo y las medidas son inescindibles, con lo cual se evita, justamente, la desarticulación del proceso y el incumplimiento de ciertos aspectos del Acuerdo. Esto genera confianza en las partes y evita que se desfigure lo pactado.

El proceso colombiano hace por lo tanto parte del enfoque integral de la justicia transicional, que ha alcanzado un considerable nivel de aceptación en los últimos años. En su informe del 2004 sobre el *“Estado de Derecho y la Justicia de Transición en las Sociedades que sufren o han sufrido conflictos”*, el Secretario General de las Naciones Unidas describe la justicia de transición como una *“variedad de procesos y mecanismos asociados con los intentos de una sociedad por resolver los problemas derivados de un pasado de abusos a gran escala, a fin de que los responsables rindan cuentas de sus actos, servir a la justicia y lograr la reconciliación”* (párr. 8). En la introducción del escrito, señala el Secretario: *“Justicia, paz y democracia no son objetivos mutuamente excluyentes sino más bien imperativos que se refuerzan uno al otro. Para avanzar hacia la consecución de los tres objetivos en las frágiles situaciones posteriores a los conflictos se requieren una planificación estratégica, una integración cuidadosa y una secuencia sensata de las actividades. De nada servirá centrarse exclusivamente en una determinada institución o desestimar a la sociedad civil o a las víctimas”*. Sobre el asunto de la integralidad señala el informe que *“23. Nuestra experiencia confirma que un planteamiento poco sistemático del Estado de derecho y la justicia de transición, no arrojará resultados satisfactorios en una nación devastada por la guerra y marcada por las atrocidades. Las estrategias relativas al Estado de derecho y a la justicia, para ser eficaces, deben ser cabales y dar participación a todas las instituciones del sector de la justicia, tanto oficiales como no oficiales, en el desarrollo y la aplicación de un plan estratégico para el sector, controlado y dirigido desde el país.”*<sup>87</sup>

Según lo señaló el Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Pablo de Greiff, ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2012, *“La justicia transicional implica la articulación de una serie de medidas, judiciales o extrajudiciales, y puede abarcar el enjuiciamiento de personas, el resarcimiento, la búsqueda de la verdad, la reforma institucional, la investigación de antecedentes, la remoción del cargo o combinaciones de todas las anteriores, tal como ha reconocido el propio Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas”*.

Para el Relator, la práctica ha demostrado que las iniciativas aisladas y fragmentarias de procesos de paz, no logran resultados permanentes en la estabilidad de la transición. No basta con la justicia penal. *“Si se desarrollan en forma aislada, ni siquiera los procesos más rigurosos de búsqueda de la verdad son equiparados a justicia, ya que la revelación de la verdad no satisface plenamente la necesidad de una reparación adecuada. La justicia no solo obliga a conocer los hechos sino que también requiere actuar sobre la*

---

<sup>87</sup>Organización de las Naciones Unidas, Consejo de Seguridad. 2004. El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos, UN/DOC/S/2004/616. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas.

*verdad descubierta. Del mismo modo, las reparaciones sin enjuiciamiento, la búsqueda de la verdad o la reforma institucional son fácilmente interpretables como intentos de comprar la aquiescencia de las víctimas. Por último, las medidas de reforma de las instituciones, como la investigación de antecedentes y depuración del personal, también resultarán insuficientes a falta de los demás mecanismos, tanto para hacer frente a las violaciones como para garantizar que no se repitan”.*<sup>88</sup>

En el mismo sentido se han pronunciado 5 de los 7 jueces de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, quienes, firmando en conjunto el voto concurrente del Juez García Sayán a la Sentencia sobre las Masacres del Mozote Vs. El Salvador (2012), sostuvieron:

“21. A partir del derecho internacional de los derechos humanos y, particularmente, de la Convención Americana, se pueden delinear algunos criterios fundamentales en la perspectiva de procesar estas tensiones, que en el fondo es la tensión entre justicia y reconciliación. 22. Un primer y obvio punto de partida es que la situación anómala y excepcional de un conflicto armado no internacional genera que pueden contarse por millares los nombres de los victimarios y, especialmente, de las víctimas. Esa situación excepcional suele demandar mecanismos de respuesta también excepcionales. La clave está en construir el ejercicio de ponderación que procese de la mejor manera esa tensión entre justicia y terminación del conflicto para lo cual se debe considerar varios componentes, tanto judiciales como no judiciales. Que se orienten, simultáneamente, en la búsqueda de la verdad, justicia y la reparación. Esto se debe a que las demandas derivadas de masivas violaciones, **las respuestas a las secuelas dejadas por el conflicto y la búsqueda de la paz duradera, demandan de los Estados y la sociedad en su conjunto la aplicación de medidas concurrentes que permitan el mayor grado de atención simultánea a esos tres derechos.** 23. **En este contexto, los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, deben ser entendidos como interdependientes. Solo la aplicación integrada de medidas en favor de las víctimas en todos esos ámbitos puede conseguir resultados eficaces y concordantes con el ordenamiento interamericano de derechos humanos.** Así, la simple aplicación de sanciones penales, sin que ellas impliquen un serio esfuerzo de encontrar y decir la verdad en su conjunto, podría convertirse en un proceso burocrático que no satisfaga la pretensión válida de las víctimas de llegar a la mayor verdad posible. Por otro lado, el otorgamiento de reparaciones sin que se sepa la verdad de las violaciones ocurridas, y sin sentar

---

<sup>88</sup> Organización de las Naciones Unidas (ONU), Asamblea General. 2012. Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Pablo de Greiff. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas. párr. 23

condiciones para una paz duradera, sólo produciría un aparente alivio en la situación de las víctimas, pero no una transformación de las condiciones que permiten la recurrencia de las violaciones.”<sup>89</sup>

Por lo tanto, la fortaleza de un modelo de justicia transicional, está en la capacidad de dar respuesta a múltiples derechos y objetivos en juego, y ello solo se logra a partir de la integralidad del modelo y de la interdependencia de las diferentes medidas para lograrlo.

En el ámbito nacional, la Comisión Asesora de Política Criminal también se ha alineado con este enfoque al recomendar que *“en el caso colombiano, habida cuenta de la magnitud y complejidad del problema por resolver después de casi cincuenta años de conflicto armado interno, así como de la ponderación necesaria entre los valores de la justicia y la paz, [...] el modelo de justicia posconflicto que deberá acompañar eventuales negociaciones futuras entre el Estado y las guerrillas, deberá ser un modelo holístico que integre, entre otros, dispositivos de castigo, verdad y memoria, reparación integral y aun, reformas institucionales”*.<sup>90</sup>

En este sentido, como ya lo ha sostenido esta Corporación, existe una interrelación entre los diferentes elementos de la justicia transicional, que son fundamentales para lograr una paz verdadera:

“(i) la verdad será una condición para la paz si hace imposible denegar pasadas justicias; (ii) la verdad será una condición para la paz cívica mediante el screening de funcionarios y políticos que hayan colaborado con el régimen pre-transicional; (iii) la justicia transicional será una condición para la paz si satisface las demandas de retribución; (iv) la justicia distributiva será una condición de una paz duradera si determina las causas del conflicto; (v) justicia puede hacer evitar nuevos delitos pero hay que estimar si una paz a largo plazo justifica prolongar el conflicto. Por su parte, existen también múltiples relaciones entre los elementos de la justicia transicional: (i) La justicia sirve a la verdad, pues es un producto de los trabajos ordinarios de la justicia, (ii) La verdad también sirve a la justicia identificando a los perpetradores; (iii) la verdad también es un instrumento para dar justicia a las víctimas”.<sup>91</sup>

---

<sup>89</sup> Voto concurrente del juez Diego García-Sayán sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos caso masacres del Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador de 25 de octubre de 2012. Los Jueces y Juezas Leonardo A. Franco, Margarete May Macaulay, Rhadys Abreu Blondet y Alberto Pérez Pérez se adhirieron al Voto. Negrillas fuera del texto original.

<sup>90</sup> Comisión Asesora de Política Criminal. 2012. Informe final. Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano. Bogotá: Comisión Asesora de Política Criminal. Párr. 231

<sup>91</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-579 de 2015 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) citando a ELSTER, Jon: Justice, Truth, Peace: en: WILLIAMS, Melissa / NAGY, Rosemary / ELSTER, Jon: Transitional Justice, New York University Press, Nueva York, 2012, 83 y 84; CROCKER, David: El rol de la sociedad civil en la elaboración de la verdad, en : Justicia Transicional, en : MINOW, Martha / CROCKER, David / MANI, Rama : Justicia Transicional, Siglo del Hombre Editores; Universidad de los Andes; Pontificia Universidad Javeriana-Instituto Pensar, Bogotá, 2011, 124.

La Corte Constitucional ya ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre el carácter integral del modelo de justicia transicional adoptado en Colombia. Así, En la Sentencia C-579 de 2013 sostuvo la Corte: *“Dentro del diseño integral de los instrumentos de justicia transicional derivados del marco jurídico para la paz, la Ley Estatutaria deberá determinar los criterios de selección y priorización, sin perjuicio de la competencia que la propia Constitución atribuye a la Fiscalía para fijar, en desarrollo de la política criminal del Estado, los criterios de priorización.”* Y finalmente concluyó *“9.1. , la Corte encontró que: si bien la demanda se dirigía contra la expresiones “máximos”, “cometidos de manera sistemática” y “todos los”, contenidas en el inciso cuarto del artículo 1º, estas se encuentran estrechamente vinculadas a un sistema integral de justicia transicional, por lo cual era necesario pronunciarse sobre la totalidad del inciso.”*<sup>92</sup>

En la Sentencia C-577 de 2014, al evaluar el Acto Legislativo 1 de 2012 sobre participación política de los desmovilizados dijo la Corte: *“parte de un proceso que tiene pretensiones de integralidad y, por tanto, resulta complemento de las medidas previstas para la investigación, sanción y juzgamiento de los máximos responsables en el artículo transitorio 66 de la Constitución, la participación en política es un elemento de naturaleza, condiciones y condicionamientos distintos de aquellos a los que se encuentra sometido el componente penal del marco transicional”*.<sup>93</sup>

La naturaleza integral del proceso de justicia transicional en Colombia tiene un efecto directo en la interdependencia de las diferentes medidas que lo componen, pues el proceso debe ser entendido como un todo armónico e inescindible, en el que cada medida está íntimamente relacionada con las demás y la afectación de una de ellas tiene consecuencias en todo el proceso. Esta premisa es fundamental a la hora de evaluar las medidas, porque la Corte no puede perder de vista que todas las herramientas destinadas al logro de la paz tienen un valor intrínseco por el aporte que hacen al proceso, pero también un valor extrínseco, por la relación que guardan con el sistema integral, de forma tal que su análisis no puede hacerse como si se tratara de medidas aisladas o independientes, porque se desnaturalizaría su verdadero sentido.

Por lo tanto, si la implementación del Acuerdo final debe realizarse con urgencia, y por ello fue reformada la Carta con el Acto Legislativo 01 de 2016, exigir un sustento sobre la estricta necesidad del uso de las competencias excepcionales, resulta totalmente redundante e inadecuado. El examen de conexidad de las medidas, con el que se establece la relación entre el Acuerdo y las normas proferidas no solo resulta pertinente y suficiente, sino que es además el que mejor se adapta al carácter integral del modelo de justicia transicional colombiano.

---

<sup>92</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-379 de 2015 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub). Negrilla fuera del texto original.

<sup>93</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-577 de 2014 (MP Martha Victoria Sáchica Méndez).

Por estas razones, no estoy de acuerdo con la realización de un examen de estricta necesidad a los Decretos Ley dictados por el Presidente de la República en uso de las facultades conferidas por el Acto Legislativo 01 de 2016.

Fecha ut supra,

CRISTINA PARDO SCHLESINGER  
Magistrada

**ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA  
DIANA FAJARDO RIVERA  
A LA SENTENCIA C-554/17**

**DECRETOS LEY DICTADOS EN EJERCICIO DE FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ**-Carácter superfluo del requisito de estricta necesidad (Aclaración de voto)

1. Con el debido respeto por las decisiones de esta Corporación, aclaro mi voto frente al requisito competencial, de creación jurisprudencial, denominado “*estricta necesidad*”, que fue empleado en la sentencia C-554 de 2017, en la cual fue declarado exequible el Decreto Ley 897 de 2017.

2. Tal como lo he sostenido de manera reiterada ante la Sala Plena<sup>94</sup>, junto con otros Magistrados, no comparto la inclusión ni alcance que, dentro del análisis de competencia, se ha dado a la *estricta necesidad*. Este requisito no fue establecido en el Acto Legislativo 01 de 2016, ni se infiere del mismo. Se trata, en cambio, de una creación jurisprudencial, que resulta superflua e innecesaria, como explico a continuación.

3. La denominada *estricta necesidad* es superflua dado que, dentro del test de competencia, se analiza si las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional satisfacen el requisito de conexidad (objetiva, estricta y, por lo tanto, suficiente); elementos que, de configurarse, dan cuenta de la urgencia e imperiosidad de la expedición normativa al inscribirse en el marco de implementación del Acuerdo Final y, en esa medida no hace falta una carga argumentativa adicional en cabeza del Gobierno Nacional para justificar por qué las vías ordinarias adicionales no son adecuadas para la expedición de las normas contenidas en los decretos proferidos al amparo de las facultades especiales para la paz.

4. Aunado a lo anterior, si bien la Sala Plena, en su mayoría, afirma que el requisito de estricta necesidad persigue la protección del principio de separación de poderes, un eje axial de la Constitución, lo cierto es que este último se encuentra plenamente garantizado, a través de diversas medidas que sí fueron expresamente previstas en el Acto Legislativo 01 de 2016, y que se concretan en (i) el límite temporal, de 180 días para el uso de las facultades especiales, y (ii) la prohibición de expedir por esta vía contenidos propios de la competencia del Congreso de la República, como actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, códigos, leyes que requieran mayorías calificada o absoluta para su aprobación o leyes que decretan impuestos.

5. Por las razones expuestas, considero que el requisito de estricta necesidad no le es exigible al Gobierno y, en esta medida, la Corte no debería analizarlo en la revisión de los decretos ley expedidos en virtud de las citadas facultades excepcionales constitucionales.

---

<sup>94</sup> Ver, entre otras, Sentencias C-516 de 2017 (MP. Luis Guillermo Guerrero), C-518 de 2017 (MP. Antonio José Lizarazo), C-527 de 2017 (MP. Cristina Pardo) y C-535 de 2017 (MP. Gloria Stella Ortiz).

*Fecha ut supra*

Diana Fajardo Rivera  
Magistrada