



I. EXPEDIENTE OG-151-SENTENCIA C-432/17 (Julio 12)
M.P. Carlos Bernal Pulido

1. Norma objetada

“por medio de la cual se establece la entrega del informe anual sobre el desarrollo, avance y consolidación de los acuerdos comerciales suscritos por Colombia.

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto que el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, rindan informe anual sobre los impactos (negativos y positivos) en materia macroeconómica y de los distintos sectores económicos involucrados, de los Tratados de Libre Comercio (TLC) ratificados por Colombia, e informar sobre el estado de la balanza comercial de Colombia con los países con los cuales se tienen estos Acuerdos Comerciales.

Artículo 2º. Los informes deben ser presentados anualmente en Sesión formal de las Comisiones Segundas Conjuntas de Senado y Cámara y deben exponer los siguientes temas:

- a) Intercambio de bienes y servicios agrupados por sectores productivos;
- b) Efecto de los Tratados de Libre Comercio en la generación, pérdida y remuneración del empleo formal e informal en los sectores productivos;
- c) Inversión extranjera directa de Colombia y sus socios comerciales y el impacto que los Tratados Comerciales han tenido en este indicador;
- d) Estrategias de los Ministerios para el aprovechamiento de los Acuerdos Comerciales;
- e) Diversificación de la oferta exportadora;

Artículo 3º. Los informes deberán ser presentados a todos los honorables Senadores y Representantes a la Cámara y socializados con la ciudadanía, gremios, y sindicatos de trabajadores, de los distintos sectores económicos que se encuentren implicados en los Tratados de Libre Comercio (TLC) suscritos por Colombia. Para tal efecto se realizarán audiencias públicas, y se divulgarán los informes a través de los diferentes medios masivos de comunicación e instrumentos que designa la ley para los fines informativos a la ciudadanía.

Artículo Nuevo. Un mes antes de la presentación del informe el gobierno deberá consultar a los diversos gremios para escuchar sus inquietudes y dejar constancia de ello en su información al Congreso.

Artículo 4º. Vigencia. La presente ley rige a partir de su sanción.

EL PRESIDENTE DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA

[...]

2. Decisión

Declarar **INFUNDADAS** las objeciones formuladas por el Gobierno Nacional en contra del artículo 6 del Proyecto de Ley No. 191 de 2016 del Senado de la República y 086 de la Cámara de Representantes “*por medio del cual se establece la entrega del informe anual sobre el desarrollo, avance y consolidación de los acuerdos comerciales ratificados por Colombia*”. En consecuencia, se declara su **EXEQUIBILIDAD** en relación con los cargos formulados en la objeción del Gobierno Nacional.

3. Síntesis de la providencia

La Sala declara infundadas las objeciones gubernamentales formuladas en contra del proyecto de Ley de la referencia habida cuenta de que no era preciso que la regulación allí

establecida se sujetase al trámite previsto en la Constitución para las leyes orgánicas. Ello por cuanto, a partir de un concepto estricto del control político, el informe previsto en el articulado del proyecto objetado no constituye un mecanismo que se desenvuelva en ese ámbito, en los términos del artículo 135 de la Constitución. Se trata de la consagración, a nivel legal, de una obligación general de rendir un informe sobre materias específicas, y por ello, no puede equipararse a la actividad que, en casos concretos, realiza el Congreso, con base en las previsiones constitucionales y orgánicas correspondientes, para el ejercicio del control político. Puntualizó la Corte que, no obstante que, de manera amplia, podría considerarse que la previsión conforme a la cual el Gobierno debe rendir un informe al Congreso sobre algún asunto de su competencia, entraña una cierta dimensión de control político, la misma no se inscribe dentro de las específicas competencias que sobre la materia ha previsto la Constitución, y la posibilidad que tiene el legislador para disponer las materias sobre los que deben rendirse tales informes no puede someterse a la rigidez del trámite previsto para las leyes orgánicas, reservado únicamente a aquellas leyes que tengan por objeto regular la actividad legislativa. Por último, la Sala estimó que la objeción gubernamental que acusa el proyecto de ser vago e indeterminado, no está suficientemente fundada y no logra demostrar ninguna vulneración de la Constitución Política.

4. Salvamentos y aclaraciones

Los magistrados Luis Guillermo Guerrero Pérez, Antonio José Lizarazo Ocampo y Diana Fajardo Rivera se apartaron de la decisión por cuanto consideran que en el proyecto objetado sí se configura una nueva modalidad de control político que altera las previsiones constitucionales y orgánicas sobre la materia y que, por consiguiente, no era susceptible de adoptarse mediante una ley ordinaria. Los magistrados disidentes arriban a esa conclusión, porque estiman que las normas objetadas no se limitan a disponer la remisión por el gobierno al Congreso de un informe sobre unas materias específicas, sino que, además, precisan quiénes son los sujetos que deben realizar el informe, que son los ministros de Industria, Comercio y Turismo y de Hacienda y Crédito Público; el escenario en el que debe rendirse dicho informe, que es una sesión formal de las Comisiones Segundas Conjuntas de Senado y Cámara; la periodicidad anual, y el cuestionario que deben responder los ministros o el contenido que debe tener el informe. Como quiera que la Constitución ha previsto las condiciones en las cuales los ministros pueden ser requeridos para asistir al Congreso, las cuales son desarrolladas en la ley orgánica, y en las normas objetadas se fija una hipótesis distinta para la comparecencia de los ministros a las cámaras, con el objeto de rendir un informe, en un escenario que puede dar lugar a debate, la referida regulación no podía ser adoptada por ley ordinaria.

Por su parte el magistrado Alejandro Linares Cantillo manifestó una aclaración de voto.

II. EXPEDIENTE RDL-010-SENTENCIA C-433/17 (Julio 12)

M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo

1. Norma revisada

"DECRETO LEY 671 DE 2017

(abril 25)

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Por el cual se modifica la Ley 1448 de 2011, en lo relacionado con la certificación de desvinculación de menores en caso de acuerdos de paz, y se dictan otras disposiciones.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 2o del Acto Legislativo 1 de 2016 "por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para 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", y

CONSIDERANDO:

Que el artículo 22 de la Constitución Política dispone que la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento y el 188 señala que el Presidente de la República simboliza la unidad nacional y al jurar el cumplimiento de la Constitución y las leyes se obliga a garantizar los derechos y libertades de todos los colombianos.

Que de conformidad con el artículo 8º de la Ley 418 de 1997, modificado por el artículo 1o de la Ley 1779 de 2016, los representantes autorizados expresamente por el Gobierno nacional, con el fin de promover la reconciliación entre los colombianos, la convivencia pacífica y lograr la paz, podrán, entre otras actividades, *"adelantar diálogos, negociaciones y firmar acuerdos con los voceros o miembros representantes de los grupos armados organizados al margen de la ley, dirigidos a obtener soluciones al conflicto armado, lograr la efectiva aplicación del derecho internacional humanitario, el respeto de los derechos humanos, el cese de hostilidades o su disminución, la reincorporación a la vida civil de los miembros de estas organizaciones o su tránsito a la legalidad"*.

Que el párrafo 5o del artículo 8o de la misma ley señala que *"cuando se trate de diálogos, negociaciones o firma de acuerdos con el Gobierno nacional, la calidad de miembro del grupo armado organizado al margen de la ley de que se trate, se acreditará mediante una lista suscrita por los voceros o miembros representantes designados por dicho grupo, en la que se reconozca expresamente tal calidad; lista que será recibida y aceptada por el Alto Comisionado para la Paz de buena fe, de conformidad con el principio de confianza legítima, sin perjuicio de las verificaciones correspondientes"*.

Que en la búsqueda de una paz estable y duradera y la terminación definitiva del conflicto armado el Gobierno nacional suscribió el 24 de noviembre de 2016 con el grupo armado Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo (Farc-EP), un nuevo Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, acuerdo que fue refrendado por el Congreso de la República el día 30 de noviembre de 2016.

Que dicho Acuerdo Final desarrolla cinco ejes temáticos, relacionados con: i) Reforma Rural Integral; ii) Participación Política; iii) Fin del Conflicto; iv) Solución Integral al Problema de las Drogas Ilícitas; y v) Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto, así como un sexto punto atinente a la implementación, verificación y refrendación de dichos acuerdos.

Que el párrafo 2o del artículo 3o de la Ley 1448 de 2011 establece que son considerados víctimas los niños, niñas o adolescentes que hubieren sido desvinculados del grupo armado organizado al margen de la ley siendo menores de edad.

Que a través de la Sentencia C-253A de 2012, la Corte Constitucional puntualizó que el Derecho Internacional Humanitario, claramente aplicable al conflicto armado interno colombiano, obliga al Estado a proporcionar a los niños, niñas y adolescentes una especial protección frente a las graves violaciones de sus derechos fundamentales derivadas de la confrontación armada.

Que en dicho contexto el alcance de la Ley de Víctimas es el de que los menores desmovilizados en condición de tales son reconocidos per se cómo víctimas y que cuando la desmovilización es posterior a la mayoría de edad no se pierde la condición de víctima, derivada, en primer lugar, de la circunstancia del reclutamiento forzado, pero en ese caso se impone acreditar ese hecho para acceder a los programas especiales de desmovilización y de reinserción, en los cuales será preciso que se adelante una política diferencial que tenga en cuenta la situación de los menores y las limitaciones que tienen para abandonar los grupos al margen de la ley.

Que, de conformidad con lo previsto en el Acto Legislativo número 01 de 2016, para asegurar la construcción de una paz estable y duradera es necesario adoptar un marco que ofrezca las condiciones de seguridad y estabilidad jurídica propias de una norma con fuerza de ley.

Que de conformidad con el numeral 3.2.2.5 del Acuerdo Final de paz, los menores de edad que hayan salido de los campamentos de las Farc-EP desde el inicio de las conversaciones de paz, así como los que salgan hasta la finalización del proceso de dejación de armas, serán objeto de medidas de especial atención que incluirán los principios orientadores para garantizar la restitución de sus derechos con enfoque diferencial, priorizándose su acceso a la salud y a la educación.

Que según el mismo numeral a los menores de edad se les reconocerán todos los derechos, beneficios y prestaciones establecidos para las víctimas del conflicto, así como los derivados de su proceso de reincorporación en los términos contemplados en el mismo y se priorizará su reagrupación familiar cuando ello sea posible, así como su ubicación definitiva en sus comunidades de origen o en otras de similares características, siempre teniendo en cuenta el interés superior del niño.

Que el artículo 190 de la Ley 1448 de 2011, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones, establece como requisito para el ingreso de los menores de edad al proceso de reintegración social y económica una vez cumplan la mayoría de edad, contar con una certificación de desvinculación de un grupo armado organizado al margen de la ley expedida por el Comité Operativo para la Dejación de las Armas.

Que para materializar el mandato constitucional de protección a los menores de edad y para garantizar el cumplimiento de lo acordado en el numeral 3.2.2.5 del Acuerdo Final es necesario diferenciar entre la certificación que expide el Comité Operativo para la Dejación de las Armas (CODA) para el caso de desmovilizaciones de carácter individual y la acreditación de pertenencia que se confiere a través del listado recibido y aceptado por el Alto Comisionado para la Paz en el marco de un proceso y un acuerdo de paz y de esa forma posibilitar el ingreso de los menores de edad a los programas que se deriven del Acuerdo Final con las Farc-EP, sus desarrollos e implementaciones.

Que de otra parte, se necesita que los menores desvinculados del conflicto se encuentren acreditados por el Alto Comisionado para la Paz, no solo para efectos de que puedan acceder lo más pronto posible a los programas y proyectos establecidos para ellos por el Consejo Nacional de Reincorporación (CNR), por la Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR) y por las otras entidades competentes una vez cumplan la mayoría de edad, sino para que su situación jurídica pueda ser definida lo más pronto posible y encontrarse habilitados para recibir los tratamientos jurídicos especiales, en especial por los previstos por el Acuerdo Final de Paz.

Que de la distinción entre desvinculaciones individuales y aquellas que se producen como resultado de un proceso de paz depende la garantía de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran pendientes de ser certificados para poder ingresar a los programas de reincorporación a la vida civil, por lo que la adopción de las medidas que permitan superar este impedimento debe ser adoptada de la forma más ágil y expedita posible.

Que el mandato constitucional de garantizar los derechos fundamentales de los menores de forma prioritaria obliga a todas las autoridades a adoptar de forma urgente e inmediata las medidas que resulten necesarias para ello, teniendo en cuenta que el artículo 44 superior dispone que *"los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás y que la familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y protegerlos para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos"*.

Que es necesario garantizar que los menores de edad que participen en el proceso de tránsito fruto del acuerdo de paz accedan de forma inmediata al restablecimiento pleno de sus derechos, por lo que deben ser eliminadas las barreras que dificulten su ingreso a los programas de reincorporación ofrecidos por el Estado y para ello es necesario posibilitar que la certificación de desvinculación de un grupo armado organizado al margen de la ley pueda ser expedida por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, en armonía con el artículo 80 de la Ley 418 de 1997.

Que por la naturaleza de derechos y sujetos involucrados se hace estrictamente necesario acudir a la vía más expedita y ágil para asegurar en el menor tiempo posible que los menores de edad pueda ingresar a los programas de reincorporación, por lo que no es constitucionalmente admisible dejar en suspenso sus derechos mientras se surte un proceso de legislativo.

Que el listado que sea recibido y aceptado por el Alto Comisionado para la Paz representa la acreditación de vinculación del menor a la organización Farc-EP y por lo tanto habilita al menor para ingresar a los programas que se acuerden en el seno del Consejo Nacional de Reincorporación o en otras instancias del Acuerdo Final.

DECRETA:

ARTÍCULO 1o. El artículo 190 de la Ley 1448 de 2011, quedará así:

"Artículo 190. Niños, niñas y adolescentes víctimas del reclutamiento ilícito. Todos los niños, niñas y adolescentes víctimas del reclutamiento, tendrán derecho a la reparación integral en los términos de la presente ley. Los niños, niñas y adolescentes víctimas del delito de reclutamiento ilícito podrán reclamar la reparación del daño, de acuerdo con la prescripción del delito consagrada en el artículo 83 del Código Penal.

La restitución de los derechos de los niños, niñas y adolescentes estará a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Una vez los niños, niñas y adolescentes cumplan la mayoría de edad, podrán ingresar al proceso de reintegración social y económica que lidera la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas y a otros programas que se acuerden en el marco de un proceso de paz, siempre que cuenten con la certificación de desvinculación de un grupo armado organizado al margen de la ley expedida

por el Comité Operativo para la Dejeción de las Armas o por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, según el caso.

Para efectos de la certificación de la desvinculación en los casos de acuerdos de paz con grupos armados organizados al margen de la ley, la lista recibida y aceptada por el Alto Comisionado para la Paz, que podrá ser entregada por los miembros del grupo o por un organismo nacional o internacional, tendrá efectos equivalentes a los de la certificación del Comité Operativo para la Dejeción de las Armas (CODA) y permitirá a los menores acceder a los programas que se acuerden.

ARTÍCULO 2o. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

Publíquese y cúmplase...”

2. Decisión

Primero.- Estarse a lo resuelto en la sentencia C-069 de 2016 respecto de la expresión *"siempre que cuenten con la certificación de desvinculación de un grupo armado organizado al margen de la ley expedida por el Comité Operativo para la Dejeción de las Armas"*, contenida en el inciso segundo del artículo 190 de la Ley 1448 de 2011, modificado por el Decreto 671 de 2017, que la declaró exequible, *"en el entendido que la certificación de desvinculación que expide el Comité Operativo de la Dejeción de las Armas (CODA) se debe entregar a todas las víctimas de reclutamiento ilícito, en el contexto del conflicto armado, que cumplan la mayoría de edad, sin importar el grupo armado ilegal del que se hayan desvinculado."*

Segundo.- Declarar **EXEQUIBLE** el resto del Decreto Ley 671 del 25 de abril de 2017, *"por el cual se modifica la Ley 1448 de 2011, en lo relacionado con la certificación de desvinculación de menores en caso de acuerdos de paz, y se dictan otras disposiciones."*

3. Síntesis de la providencia

En la amplia jurisprudencia de la Corte Constitucional se ha establecido que la habilitación legislativa al Gobierno debe ser excepcional, y por tanto requiere un control judicial y está sometida a restricciones materiales y temporales.

El artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016, por su parte, dispone de una habilitación legislativa al Presidente para proferir decretos con fuerza de ley, que debe pasar por un tamiz conformado por límites formales y otros materiales, ampliamente explicados en la sentencia.

Así entonces, el Decreto 671 de 2017 que modifica el artículo 190 de la Ley 1448 de 2011, referente a la reparación y restitución de los niños, niñas y adolescentes que han sido víctimas de reclutamiento ilícito y a su ingreso a los programas de reincorporación social y económica, cumple con los requisitos formales, pues fue expedido por el Presidente y suscrito también por los Directores de los Departamentos Administrativos de la Presidencia y para la Prosperidad Social, el título corresponde con su contenido, en el decreto se precisa que ha sido emitido en ejercicio de las facultades constitucionales conferidas en el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016, fue expedido dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigencia del Acto Legislativo 1 de 2016 y motivado a través de trece considerandos; y materiales, pues se demostró que existe un vínculo cierto y verificable entre el contenido del Acuerdo Final y la materia regulada; el decreto responde de forma precisa a un aspecto definido y concreto del Acuerdo Final; en su motivación aparecen las razones que sustentan que las normas allí contenidas son un desarrollo propio del Acuerdo Final y se advierte el carácter urgente e imperioso del trámite extraordinario para regular la materia específica que contiene el decreto. Así mismo, no hace referencia a materias excluidas de regulación a través de la habilitación legislativa extraordinaria, ni trata de un asunto que requiera de una deliberación democrática cualificada.

De otra parte, el mencionado decreto se ajusta a los parámetros constitucionales aplicables en relación con el interés superior de los niños, niñas y adolescentes, que además han sido víctimas de reclutamiento ilícito, frente a los cuales el Estado colombiano tiene el deber ineludible de reparar y restituir sus derechos, de acuerdo con los tratados internacionales de derechos humanos que hacen parte del bloque de constitucionalidad.

Sin embargo, en torno a la expresión "*siempre que cuenten con la certificación de desvinculación de un grupo armado organizado al margen de la ley expedida por el Comité Operativo para la Dejación de las Armas,*" contenida en el inciso segundo del artículo 190 de la Ley 1448 de 2011, modificado por el decreto escrutado, la Sala se estará a lo resuelto en la sentencia C-069 de 2016, que la declaró exequible, bajo el entendido de que la certificación de desvinculación que expide el Comité Operativo de la Dejación de las Armas (CODA) se debe entregar a todas las víctimas de reclutamiento ilícito, en el contexto del conflicto armado, que cumplan la mayoría de edad, sin importar el grupo armado ilegal del que se hayan desvinculado, al encontrar que se presenta la figura de la cosa juzgada material.

4. Salvamentos parciales y aclaraciones de voto

La magistrada **Gloria Stella Ortiz Delgado** se separó parcialmente de la decisión por considerar que en este caso no cabía predicar la existencia de cosa juzgada constitucional. Así mismo anunció una aclaración de voto en relación con algunas de las consideraciones de la parte motiva de la providencia.

El magistrado **Carlos Bernal Pulido** salvó parcialmente el voto en relación con el numeral segundo de la parte resolutive, en el siguiente sentido y con fundamento en la consideración conforme a la cual, si bien la mayoría consideró que dada la identidad parcial existente entre el texto de la nueva disposición prevista por el Decreto Ley 671 de 2017 para el artículo 190 de la Ley 1448 de 2011 y el texto anterior del mismo artículo, declarado exequible de manera condicionada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-069 de 2016, en este caso se había configurado una cosa juzgada constitucional, en su criterio, a pesar de dicha identidad parcial, las diferencias en el contexto, por una parte, de la expedición original de la Ley 1448 de 2011, y, por otra, del Decreto Ley sub examine –el segundo se expide en el marco de la implementación del Acuerdo y por la vía de Decreto fast track, y en relación con una desvinculación masiva de niños, niñas y adolescentes víctimas del reclutamiento ilícito- no se configura una cosa juzgada.

En criterio del magistrado Bernal Pulido, por ello, y dado que, como se fundamenta en la Sentencia, la nueva disposición no es incompatible con la Constitución Política, la Sala ha debido declarar la exequibilidad condicionada de la disposición sub examine. En razón del respeto al precedente contenido en la Sentencia C-069 de 2016, el condicionamiento ha debido ser el mismo que se previó en aquella sentencia, es decir, "en el entendido que (sic) la certificación que expide el Comité Operativo de la Dejación de Armas (CODA) se debe entregar a todas las víctimas de reclutamiento ilícito, en el contexto del conflicto armado, que cumplan la mayoría de edad, sin importar el grupo armado ilegal del que se hayan desvinculado".

El Magistrado **Alejandro Linares Cantillo**, manifestó que si bien comparte en términos generales la declaratoria de exequibilidad del Decreto Ley 671 de 2017, salva parcialmente su voto en relación con el resolutive primero de dicha sentencia, en el cual la mayoría decidió "[e]starse a lo resuelto en la sentencia C-069 de 2016 respecto de la expresión "siempre que cuenten con la certificación de desvinculación de un grupo armado organizado al margen de la ley expedida por el Comité Operativo para la Dejación de Armas", contenida en el inciso segundo del artículo 190 de la Ley 1448 de 2011, modificado por el Decreto 671 de 2017", que la declaró exequible de manera condicional¹.

En efecto, el Magistrado manifestó que debido a que se reproducía el condicionamiento instaurado en la sentencia C-069 de 2016, consideraba necesario reiterar su salvamento de voto a dicha sentencia, en el que manifestó que la expresión antes transcrita debió ser declarada exequible sin condicionamiento alguno, pues dicho condicionamiento desconoce el marco conceptual de la Política Nacional de Reintegración Social y Económica (PRSE) y extiende de forma amplia el marco de aplicación a sujetos que no se encuentran expresamente cobijados por dicha PRSE, ni dentro de las disposiciones normativas que regulan el proceso de certificación que debe seguir el CODA, pudiendo conllevar al riesgo de que se exija al CODA dar inicio al proceso de certificación respecto de algún grupo armado organizado al margen de la ley que no sea calificado por el Gobierno Nacional, que

¹ Dicha expresión fue declarada exequible en la sentencia C-069 de 2016, "en el entendido que la certificación de desvinculación que expide el Comité Operativo de la Dejación de Armas (CODA) se debe entregar a todas las víctimas de reclutamiento ilícito, en el contexto del conflicto armado, que cumplan la mayoría de edad, sin importar el grupo armado ilegal del que se hayan desvinculado".

no se encuentre en el ámbito de la política nacional de paz, o que no se encuentre sujeto a las reglas de derecho internacional humanitario en el contexto del conflicto armado interno existente en el país.

La Magistrada **Cristina Pardo Shlesinger** aclaró su voto, por considerar que el requisito de "estricta necesidad", tal como la Sala Plena de la Corporación lo exigió en su examen de constitucionalidad al Decreto Ley 671 de 2017, carece de fundamento constitucional, en particular porque desnaturaliza las competencias del Presidente en el marco del Acto Legislativo 1 de 2016 y porque desconoce la urgencia que llevan implícitamente las medidas destinadas a la implementación del Acuerdo Final para la paz.

En primer lugar, el artículo 2 del Acto legislativo 1 de 2016, por el cual se incorpora un artículo transitorio a la Carta Política, establece explícitamente los límites a las competencias legislativas otorgadas al Presidente por esta vía, de forma tal que las mismas no puedan ejercerse sino hasta por 180 días, con criterios de conexidad, y para ciertos tipos de normas. No se exige que los Decretos con fuerza de ley deban motivarse hasta demostrar que las competencias utilizadas son "estrictamente necesarias" para los fines que persiguen. Esta exigencia surgió únicamente de la interpretación restrictiva de la Corte, en la sentencia C-160 de 2017.

En segundo lugar, la exigencia de "estricta necesidad" desconoce el contexto en el cual se profieren estas normas, pues están dirigidas a lograr un fin primordial del Estado, como es el logro de una paz estable y duradera. Las experiencias internacionales dan cuenta de que los mayores riesgos para el éxito de un proceso de paz están en los primeros meses tras el acuerdo y por lo tanto, si las medidas para llevar a cabo la implementación no se toman con celeridad, se pone en grave riesgo el fin imperioso perseguido con el Acuerdo de paz. Finalmente, las medidas destinadas a implementar el Acuerdo de paz hacen parte de un todo inescindible, y pese a la variedad de sus materias, deben ser comprendidas como distintas facetas de un proceso integral. En la Sentencia C-699 de 2016, esta Corte ya se pronunció sobre la legitimidad de dotar de competencias legislativas excepcionales al Ejecutivo, habida cuenta de la urgencia que se requiere para la implementación del proceso de paz. Analizar nuevamente la urgencia de las medidas, que es a su vez la condición de idoneidad de la vía utilizada, no es otra cosa que un ejercicio redundante y desgastante, puesto que la integralidad del proceso de paz hace que todas las medidas conexas con él sean necesariamente urgentes e indispensables para su implementación

Igualmente anunciaron aclaración de voto los magistrados **Alberto Rojas Ríos** y **Antonio José Lizarazo Ocampo**.

III. EXPEDIENTE RE-229-SENTENCIA C-434/17 (Julio 12) M.P. Diana Fajardo Rivera.

1. Norma revisada

"DECRETO 733 DE 2017 (Mayo 5)

Por el cual se dictan disposiciones en materia presupuestal para hacer frente a la emergencia económica, social y ecológica en el municipio de Mocoa, departamento de Putumayo, a través de la modificación del presupuesto general de la Nación para la vigencia fiscal de 2017 y se efectúa la correspondiente liquidación.

El Presidente de la República de Colombia,

en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994 y en desarrollo de lo dispuesto por el Decreto 601 de 2017, y

CONSIDERANDO:

Que mediante el Decreto 601 de 2017, se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en el municipio de Mocoa, tanto en el área urbana, como en la rural, por las razones allí expuestas, relacionadas con los daños ocasionados por el desastre natural ocurrido en dicho municipio el 31 de marzo de 2017;

Que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 215 de la Constitución Política, a partir de la declaratoria del estado de emergencia, el Presidente, con la firma de todos los ministros, podrá dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos;

Que de conformidad con lo anterior, el artículo 3º del Decreto 601 de 2017 dispuso que el Gobierno Nacional también dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevar a cabo las referidas medidas;

Que mediante la Ley 1815 de 2016 se expidió el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2017;

Que dado que las apropiaciones incluidas en la Ley 1815 de 2016 resultan insuficientes para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, se hace indispensable establecer disposiciones especiales inmediatas para destinar transitoriamente algunas rentas y reasignar otras existentes;

Que asimismo se hace necesario adoptar medidas que contengan las autorizaciones de gasto que permitan la ejecución de los recursos correspondientes, siendo indispensable realizar modificaciones a la Ley 1815 de 2016;

Que el artículo 83 del estatuto orgánico del presupuesto faculta al Gobierno Nacional para atender los gastos ocasionados por los estados de excepción, efectuando los créditos adicionales y traslados al presupuesto general de la Nación a que haya lugar;

Que el artículo 67 del estatuto orgánico del presupuesto faculta al Gobierno Nacional para dictar el decreto de liquidación del presupuesto general de la Nación, el cual se acompaña con un anexo que contiene el detalle del gasto;

En mérito de lo expuesto,

DECRETA:

ARTICULO 1º—CONTRACRÉDITOS AL PRESUPUESTO DE GASTOS O LEY DE APROPIACIONES. Efectúanse los siguientes contracréditos en el presupuesto general de la Nación para la vigencia fiscal de 2017, en la suma de quince mil novecientos noventa y dos millones de pesos (\$ 15.992.000.000) moneda legal, según el siguiente detalle:

CONTRACRÉDITOS AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION 2017

CTA	SUBC	CONCEPTO	APORTE	RECURSOS	TOTAL
PROG	SUBP		NACIONAL	PROPIOS	

SECCION: 1401

SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA NACIONAL

B. CONTRACREDITOS DE SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA NACIONAL

14.200.000.000

14.200.000.000

TOTAL CREDITOS SECCION

14.200.000.000

14.200.000.000

SECCION: 2101

MINISTERIO DE MINAS ENERGIA

C. CREDITOS DE INVERSION

1.792.000.000

1.792.000.000

2199

FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN Y DIRECCION DEL SECTOR DE MINAS Y ENERGIAS

1.792.000.000

1.792.000.000

1900

INTERSUBSECTORIAL MINAS Y ENERGÍA

1.792.000.000

1.792.000.000

TOTAL CREDITOS SECCION

1.792.000.000

1.792.000.000

TOTAL CONTRACREDITOS

15.992.000.000

15.992.000.000

ARTICULO 2º— CRÉDITOS AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN. Con base en los recursos de que trata el artículo anterior, ábranse los siguientes créditos en el Presupuesto de Gastos o Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal de 2017, según el siguiente detalle.

CRÉDITOS AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION 2017

CTA PROG	SUBC SUBP	CONCEPTO	APORTE NACIONAL	RECURSOS PROPIOS	TOTAL
-------------	--------------	----------	--------------------	---------------------	-------

**SECCION: 2101
MINISTERIO DE MINAS ENERGIA**

C. CREDITOS DE INVERSION			1.792.000.000	1.792.000.000
2101		ACCESO AL SERVICIO PÚBLICO DOMICILIARIO DE GAS COMBUSTIBLE	270.000.000	270.000.000
	1900	INTERSUBSECTORIAL MINAS Y ENERGIA	270.000.000	270.000.000

CRÉDITOS AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION 2017

CTA PROG	SUBC SUBP	CONCEPTO	APORTE NACIONAL	RECURSOS PROPIOS	TOTAL
-------------	--------------	----------	--------------------	---------------------	-------

2102		CONSOLIDACIÓN PRODUCTIVA DEL SECTOR DE ENERGÍA ELÉCTRICA	1.522.000.000	1.522.000.000
	1900	INTERSUBSECTORIAL MINAS Y ENERGÍA	1.522.000.000	1.522.000.000
TOTAL CREDITOS SECCION			1.792.000.000	1.792.000.000

**SECCION: 2402
INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS**

C. CREDITOS DE INVERSION			3.200.000.000	3.200.000.000
2401		INFRAESTRUCTURA RED VIAL PRIMARIA	3.200.000.000	3.200.000.000
	0600	INTERSUBSECTORIAL TRANSPORTE	3.200.000.000	3.200.000.000
TOTAL CREDITOS SECCION			3.200.000.000	3.200.000.000

**SECCION: 3501
MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO**

A. CREDITOS DE FUNCIONAMIENTO			5.000.000.000	5.000.000.000
TOTAL CREDITO SECCION			5.000.000.000	5.000.000.000

**SECCION: 4101
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PROSPERIDAD SOCIAL**

C. CREDITOS DE INVERSION			6.000.000.000	6.000.000.000
---------------------------------	--	--	----------------------	----------------------

4103	INCLUSION SOCIAL Y PRODUCTIVA PARA LA POBLACION EN SITUACION DE VULNERABILIDAD	6.000.000.000	6.000.000.000
1500	INTERSUBSECTORIAL DESARROLLO SOCIAL	6.000.000.000	6.000.000.000
TOTAL CREDITO SECCION		6.000.000.000	6.000.000.000
TOTAL CREDITO		15.992.000.000	15.992.000.000

ARTICULO 3o. El presente decreto se acompaña de un anexo que contiene el detalle del gasto para la vigencia fiscal de 2017.

ARTICULO 4o. Las partidas presupuestales contenidas en el presente Decreto deberán ser ejecutadas en las zonas del municipio de Mocoa afectadas por el desastre y para los estrictos propósitos que se encaminen a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. El término de ejecución presupuestal de los recursos de que trata el presente Decreto, se ajustará a lo previsto en los decretos ley proferidos en el marco de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica en el municipio de Mocoa.

ARTICULO 5o. Vigencia y derogatoria. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

PUBLIQUESE Y CÚMPLASE..."

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** el Decreto 733 de 2017, "[p]or el cual se dictan disposiciones en materia presupuestal para hacer frente a la emergencia económica, social y ecológica en el municipio de Mocoa, departamento de Putumayo, a través de la modificación del Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2017 y se efectúa la correspondiente liquidación".

3. Síntesis de la providencia

La Corte consideró que el Decreto 733 de 2017 cumplió con los presupuestos formales y materiales de validez. En efecto (i) fue suscrito por el Presidente de la República, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por el artículo 215 de la Constitución Política y la Ley 137 de 1994, (ii) se expidió durante la vigencia del estado de emergencia económica, social y ecológica que se declaró mediante el Decreto 601 de 2017 y (iii) fue firmado por el Presidente de la República y todos los ministros del despacho, con excepción del Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, quien se hallaba en el exterior al momento de la emisión del acto normativo. Sus funciones eran ejercidas en ese instante por el Viceministro de Ambiente, quien entonces firmó el decreto, (iv) fue dictado el 5 de mayo de 2017, es decir, dentro del término de los treinta (30) días de vigencia del estado de excepción, declarado el 6 de abril de 2017, y (v) contiene un conjunto de consideraciones orientadas a justificar las atribuciones presidenciales.

Igualmente verificó la Corporación que el Decreto en estudio supera los presupuestos materiales generales, pues, lleva a cabo operaciones de carácter presupuestal, con el fin de apropiar y destinar recursos a la superación del desastre natural y a impedir la extensión de sus efectos. Las previsiones establecidas buscan salvaguardar derechos fundamentales e intereses colectivos de los afectados, las normas revisadas cumplen los juicios de *ausencia de arbitrariedad, intangibilidad y no contradicción específica*. Además, las medidas adoptadas mediante el Decreto guardan *exclusiva, directa y específica relación de conexidad* con las circunstancias que dieron lugar al estado de excepción.

Conforme al Decreto 601 de 2017, mediante el cual se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en el Municipio de Mocoa, el 31 de marzo de 2017, a las 11:30 de la noche, la localidad fue sorprendida por la creciente de varias quebradas de los ríos

Mulato, Mocoa y Sangoyaco, la cual produjo una avenida torrencial que acabó con la vida de 290 personas, dejó heridas a 332, afectó 1518 familias y produjo la desaparición de, aproximadamente, 200 habitantes, según el Reporte General 001 del 4 de abril de 2017, de la Unidad para la Gestión del Riesgo de Desastres.

Según se informa en el Decreto, la tragedia inhabilitó las fuentes de subsistencia de las familias afectadas y por sus dimensiones y características, se indicó que podía generar problemas críticos de desempleo, con fuertes consecuencias para el mercado laboral. El desastre natural causó pérdidas de cultivos, ganado, especies menores y piscicultura y perjudicó severamente la economía de las familias del sector rural, con efectos negativos sobre sus finanzas y proyectos productivos, además de riesgos para la seguridad alimentaria y el desarrollo económico de la región. Se subrayó que los usuarios damnificados o afectados por la avalancha quedaron en incapacidad de cumplir con las obligaciones derivadas de la prestación del servicio de energía eléctrica y que dos puentes de la infraestructura vial debían ser demolidos y construidos de nuevo, mientras que tres de esas obras tenían que ser reparadas.

Dijo la Corte que las medidas adoptadas también mantienen una relación de conexidad interna con la motivación del Decreto 733 de 2017, pues el Presidente en el artículo 3º del Decreto 601 de 2017, declaratorio del estado de excepción, indicó que se dispondría de operaciones presupuestales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos y sustentó que las apropiaciones incluidas en la Ley del Presupuesto de la actual vigencia habían resultado insuficientes para dicho propósito, de manera que se hacía indispensable disponer la destinación transitoria de algunas rentas y la reasignación de otras existentes.

A juicio de la Corte el Decreto 733 de 2017 supera el presupuesto material de validez, debido a que las normas revisadas no incorporan intervención alguna de los derechos fundamentales y, por en cambio, propenden por garantizar los medios mínimos de subsistencia en medio de un escenario de crisis y procurar estabilizar la economía y el empleo en la zona afectada.

Cumplen las normas controladas el juicio de finalidad, en la medida que las apropiaciones presupuestales dispuestas, están estrechamente vinculadas con las áreas estratégicas y de priorización seleccionadas por el Gobierno, para llevar a cabo un plan de mitigación de los efectos de la emergencia.

Encontró la Sala que el Decreto Legislativo 733 de 2017 supera el juicio de necesidad y de incompatibilidad, por cuanto la inyección de recursos del presupuesto, para reestablecer la normalidad en la mayor medida posible, atender a los más débiles ante la situación de crisis, reactivar la economía y reconstruir la red vial, resulta ser, el mecanismo más idóneo y eficaz en orden a lograr los resultados esperados, al menos en un grado importante.

Igualmente satisface el juicio de proporcionalidad, pues no solo no establece restricciones para los derechos fundamentales, sino que diseña medios específicos para su protección, a través de la atención humanitaria a las personas afectadas por la avalancha y económicamente más desfavorecidas, además de la promoción del empleo y la reactivación rápida de la economía en la ciudad.

Concluyó la Corte que el Decreto Legislativo 733 de 2017 es compatible con la Carta, por cuanto supera los presupuestos formales y materiales exigidos por los mandatos constitucionales y legales pertinentes y, en consecuencia, dispuso declarar su exequibilidad.

IV. EXPEDIENTE D-11588-SENTENCIA C-435/17 (Julio 12)
M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

1. Norma demandada

"LEY 100 DE 1993

(Diciembre 23)

Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones

[...]

ARTÍCULO 14. REAJUSTE DE PENSIONES. Con el objeto de que las pensiones de vejez o de jubilación, de invalidez y de sustitución o sobreviviente, en cualquiera de los dos regímenes del sistema general de pensiones, mantengan su poder adquisitivo constante, se reajustarán anualmente de oficio, el primero de enero de cada año, según la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor, certificado por el DANE para el año inmediatamente anterior. No obstante, las pensiones cuyo monto mensual sea igual al salario mínimo legal mensual vigente, serán reajustadas de oficio cada vez y con el mismo porcentaje en que se incremente dicho salario por el Gobierno.

PARÁGRAFO. El Gobierno nacional podrá establecer mecanismos de cobertura que permitan a las aseguradoras cubrir el riesgo del incremento que podrían tener las pensiones de renta vitalicia inmediata y renta vitalicia diferida de que tratan los artículos 80 y 82 de esta ley cuando el aumento del salario mínimo mensual legal vigente sea superior a la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor certificada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística para el respectivo año. El Gobierno nacional determinará los costos que resulten procedentes en la aplicación de estos mecanismos de cobertura. El Consejo Superior de Política Fiscal (Confis) otorgará aval fiscal para estas coberturas...".

2. Decisión

PRIMERO. Levantar la suspensión de términos, dispuesta mediante Auto 305 de 2017, en consonancia con el Decreto 889 de 2017.

SEGUNDO. DECLARAR LA EXEQUIBILIDAD por los cargos de vulneración del artículo 48 de la Constitución Política, del artículo 14 de la Ley 100 de 1993 *"Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones"*.

3. Síntesis de la providencia

En el presente proceso la Corte debía establecer la constitucionalidad de la fórmula prevista en el artículo 14 de la Ley 100 de 1993 para el reajuste de las pensiones de vejez o de jubilación, de invalidez y de sustitución o sobrevivientes, que toma como referente del mismo la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor certificado por el DANE para el año inmediatamente anterior. A juicio del accionante, este esquema no logra reflejar la pérdida del poder adquisitivo de la moneda, al tomar como parámetro para el reajuste la variación histórica en los precios al consumidor, y no la variación real. Esta deficiencia provoca, a su juicio, el desconocimiento del Preámbulo y de los artículos 48.6, 53, 334 y 366 de la Carta Política.

La Sala Plena sostuvo, en primer lugar, que no era viable el pronunciamiento en relación con los cargos por la presunta infracción del Preámbulo y de los artículos 53, 334 y 366 de la Constitución, como quiera que no se precisó el sentido de la incompatibilidad normativa, y en la medida en que, por consiguiente, no se proporcionaron los insumos para delimitar el objeto de la controversia constitucional y para efectuar la confrontación normativa entre el contenido normativo objeto de la acusación y el ordenamiento superior.

Asimismo, la Corte concluyó que las acusaciones por la presunta vulneración del artículo 48 superior sí eran susceptibles de un pronunciamiento de fondo, pero que no estaban llamadas a prosperar. La razón de ello es que en el citado precepto de la Carta Política, el constituyente impuso al legislador el deber general de actualizar el monto de las pensiones para que fuesen consistentes con el fenómeno de la pérdida del poder adquisitivo de la moneda, pero no impuso un modelo específico de actualización, motivo por el cual el Congreso cuenta con un amplio margen de configuración para fijar las fórmulas específicas a través de las cuales se materializa este deber genérico, sin que se encuentre obligado a acoger un esquema económico que, a juicio del accionante, resulte más favorable a los intereses de los pensionados entre todos los posibles. En este marco, legislador distinguió

entre las pensiones superiores al salario mínimo y las inferiores al mismo, disponiendo que en relación con estas últimas el incremento en la pensión debe corresponder al incremento en el salario mínimo, y que, en los demás casos, el reajuste se debía efectuar tomando como referente la variación en el Índice de Precios al Consumidor, cifra que, según el DANE refleja "la variación porcentual en los precios de un conjunto representativo de bienes y servicios de consumo de los hogares del país". En este orden de ideas, la Sala concluyó que el modelo de reajuste pensional no infringía el artículo 48 de la Constitución Política.

3. Aclaraciones de voto

La magistrada **Cristina Pardo Schlesinger** anunció una aclaración de voto. A juicio de la Magistrada Pardo Schlesinger los cargos formulados por el demandante resultaban insuficientes, en cuanto no lograban demostrar desde la perspectiva estadística, por qué el ajuste de las pensiones según la variación del IPC del año anterior no era una medida técnica idónea para mantener el poder adquisitivo de las pensiones, ni por qué la equivalencia inicial de las pensiones con salario mínimo legal mensual vigente sí lo era.

En particular, la demanda no tenía en cuenta que en la determinación del incremento anual del salario mínimo legal pueden influir factores distintos de la pérdida de la capacidad adquisitiva del dinero.

En tal sentido la demanda no generaba dudas mínimas de inconstitucionalidad de la disposición acusada, por lo cual, en virtud del principio pro-actione, la Corte tuvo que superar esta dificultad, para proferir un fallo de fondo.

V. EXPEDIENTE RE-225-SENTENCIA C-437/17 (Julio 13)
M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

1. Norma demandada

"DECRETO NÚMERO 687 DE 2017
(Abril 26)

Por el cual se adoptan medidas para definir la situación militar, se hace una exención al pago de la cuota de compensación militar y se dictan otras disposiciones.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

En ejercicio de las facultades que le confieren el artículo 215 de la Constitución Política, la Ley 137 de 1994 y en desarrollo del Decreto 601 del 6 de abril de 2017, y

CONSIDERANDO:

Que en los términos del artículo 215 de la Constitución Política de Colombia, el Presidente de la República con la firma de todos los ministros, en caso de que sobrevengan hechos distintos a los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución Política, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá declarar el Estado de emergencia.

Que según la misma norma constitucional, una vez declarado el Estado de emergencia, el Presidente, con la firma de todos los ministros, podrá dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Que mediante Decreto 601 del 6 de abril de 2017, fue declarado el Estado de emergencia económica, social y ecológico por el término de treinta (30) días, contados a partir de la vigencia del mencionado decreto, con ocasión de la situación humanitaria que se viene presentado en el municipio de Mocoa, capital del departamento de Putumayo, con el fin de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

Que en dicho decreto se señaló que “dadas las consecuencias desfavorables que se derivan de no definir la situación militar de los varones afectados por la avalancha, el Gobierno Nacional considera necesario adoptar medidas que permitan establecer exenciones para el pago de la cuota de compensación militar, el costo de la elaboración y duplicado del documento y la condonación de las multas impuestas a los infractores que no han cumplido su obligación de definir su situación militar, y que se encontraren radicados en el municipio de Mocoa al momento de la tragedia”.

Que según el artículo 10 de la Ley 48 de 1993, todos los varones colombianos entre los 18 y los 50 años de edad, tienen la obligación de definir su situación militar, lo cual puede ocurrir mediante la prestación personal del servicio militar o con el pago de la cuota de compensación militar, según lo establecido en el procedimiento de la citada ley.

Que según las leyes 48 de 1993, 1184 de 2008 y 1780 de 2016, la indefinición de la situación militar incide en: i) la posibilidad de ser objeto de sanción; ii) en el pago (sic) la cuota de compensación militar; iii) en la imposibilidad de celebrar contratos con entidades públicas y privadas; iv) en la imposibilidad de ingresar a la carrera administrativa; v) en la imposibilidad de tomar posesión de cargos públicos, vi) en la imposibilidad de vincularse laboralmente y vii) en la posibilidad de sancionar a las empresas que contraten personal sin el cumplimiento de este requisito.

Que el artículo 28 de la Ley 48 de 1993, consagra las causales en las que se está exento de prestar el servicio militar, con la obligación de inscribirse y de pagar cuota de compensación militar.

Que mediante la Ley 1780 de 2016, “por medio de la cual se promueve el empleo y el emprendimiento juvenil, se generan medidas para superar barreras de acceso al mercado de trabajo y se dictan otras disposiciones”, en su artículo 20, si bien estableció que las entidades públicas o privadas no podrán exigir al ciudadano la presentación de la tarjeta militar para ingresar a un empleo, sí es necesario la definición de la situación militar para ejercer cargos públicos, trabajar en el sector privado y celebrar contratos de prestación de servicios como persona natural con cualquier entidad de derecho público.

Que si bien la citada ley prevé que las personas declaradas no aptas, exentas o que hayan superado la edad máxima de incorporación a filas podrán acceder a un empleo sin haber definido su situación militar, en todo caso a partir de la fecha de su vinculación tienen un lapso de dieciocho (18) meses para definir su situación militar, con el correspondiente pago de la cuota de compensación militar y las infracciones a que haya lugar.

Que de conformidad con lo anteriormente indicado, los hombres entre los 17 y los 50 años de edad, que sufrieron los efectos de la avalancha, están obligados a definir su situación militar o estarían próximos a tener que hacerlo.

Que a pesar de la expedición de la Ley 1780 de 2016, es necesario adoptar medidas excepcionales orientadas a que el sector de la población afectado por el desastre natural, defina su situación militar y obtenga la expedición del documento que así lo acredite, de una manera celeré y eficaz, con el propósito de coadyuvar en el restablecimiento de sus derechos para el ejercicio de actos propios de la vida en comunidad.

Que la situación de vulnerabilidad de los hombres que han sido damnificados por los hechos ocurridos en el municipio de Mocoa, justifica la necesidad de prever una exención y/o aplazamiento del servicio militar y de la cuota de compensación, para todas las víctimas del desastre natural, ya sean destinatarios de la Ley 1780 de 2016 o no, teniendo en cuenta que se vería agravada su situación, si se les exigiera el ingreso a filas o el pago de la compensación militar, el costo de la elaboración y duplicado del documento, así como el pago de sanciones a los infractores que no han cumplido su obligación de definir su situación militar y que se encontraren radicados en el municipio de Mocoa al momento de la tragedia.

Que con la expedición de la Ley 1780 de 2016, se otorgaron beneficios temporales al personal no apto, exento o que superó la edad máxima para la incorporación a filas, sin embargo, esta ley no aporta una solución integral para definir la situación militar de los afectados con el desastre natural, y tan solo genera una reducción en el pago de la cuota de compensación, infracción o sanción, sin contemplar en su ámbito de aplicación a las personas que siendo aptas no han definido su situación militar.

Que de conformidad con el artículo 1º de la Ley 1184 de 2008, “La cuota de compensación militar, es una contribución ciudadana, especial, pecuniaria e individual que debe pagar al Tesoro Nacional el inscrito que no ingrese a filas y sea clasificado, según lo previsto en la Ley 48 de 1993, o normas que la modifiquen o adicionen”. Que el artículo 6º de la misma ley, consagra los casos en los que se está exento del pago de la cuota de compensación militar, cuyo sustento jurídico se deriva en que “benefician a personas que se encuentran en situación desaventajada ya sea en razón de: (i) su vulnerabilidad socioeconómica; (ii) presentar limitaciones físicas, síquicas o neurosensoriales de carácter grave, incapacitante y permanente; (iii) su condición indígena; (iv) adoptabilidad de jóvenes que se encuentren bajo el cuidado y protección por parte del ICBF” (Sent. C-586/2014).

Que en la misma sentencia la Corte reconoció que “en definitiva, el goce efectivo de los derechos al trabajo (C.P., art. 25), a elegir profesión u oficio (C.P., art. 26), a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos (C.P., art. 40, num. 7º) y a la educación (C.P., art. 67), queda en entredicho para quienes carecen de recursos económicos para sufragar el pago de la cuota de compensación militar”.

Que dada la naturaleza tributaria en la modalidad de contribución especial de la cuota de compensación militar, es necesario adoptar medidas para aplicar una exención al pago de esta obligación a quienes hayan sido damnificados del desastre natural originado por circunstancias ambientales imprevistas y de magnitud inusitada en el municipio de Mocoa, el pasado 31 de marzo de 2017.

Que la Corte Constitucional en Sentencia C-804 de 2001, explicó que “las exenciones son instrumentos a través de los cuales el legislador determina el alcance y contenido del tributo, ya sea por razones de política fiscal o extrafiscal, teniendo en cuenta cualidades especiales del sujeto gravado o determinadas actividades económicas que se busca fomentar. Por esencia, el término exención implica un trato diferente respecto de un grupo de sujetos, ya que este conjunto de individuos que ab initio se encuentra obligado a contribuir son sustraídos del ámbito del impuesto”.

Que al referirse al pago de la cuota compensación militar, en Sentencia C-804 de 2001, la Corte Constitucional indicó que el establecimiento de eximentes en el pago de dicho tributo para personas de escasos recursos favorecía la aplicación del principio de la equidad vertical, “puesto que alivian la carga de quienes se encuentran en condiciones económicas desventajosas, al punto que el pago de la contribución puede afectar su capacidad para la satisfacción de sus necesidades básicas frente a quienes están en condiciones de soportar una carga tributaria más pesada en razón de su situación económica”, circunstancia que se predica del grupo poblacional de colombianos afectados por la situación presentada en el municipio de Mocoa y que se encuentren obligados a definir su situación militar o se encuentren próximos a tener que hacerla.

Que a partir de lo anterior, dentro de las medidas que deberán ser adoptadas para normalizar la situación de vulnerabilidad de las personas afectadas en el municipio de Mocoa, se encuentra la creación de una exención tributaria respecto del pago de la cuota de compensación militar, del valor de expedición del documento y su duplicado, así como de la condonación del pago de la sanción contemplada en el literal a) del artículo 42 de la Ley 48 de 1993.

Que según lo dispuesto por el artículo 30 de la Ley 48 de 1993, la tarjeta de reservista “es el documento con el que se comprueba haber definido la situación militar, cuyo costo está determinado por el artículo 9º de la Ley 1184 de 2008”.

Que con la finalidad de mitigar los efectos que la pérdida de este documento puede traer para los damnificados del desastre natural, es necesario adoptar medidas que garanticen tanto su expedición como su duplicado en forma gratuita.

Que en mérito de lo expuesto,

DECRETA:

Artículo 1—Campo de aplicación. Para determinar los beneficiarios de las medidas adoptadas en el presente decreto, se tendrán en cuenta las bases de datos de los hombres damnificados del desastre natural originado por circunstancias ambientales imprevistas y de magnitud inusitada en el municipio de Mocoa, el pasado 31 de marzo de 2017, que para tal efecto adopte la Unidad de Gestión del Riesgo.

Artículo 2—Definición de la situación militar. Durante el término seis (6) meses, contados a partir de la publicación del presente decreto, podrá definir la situación militar y aceptar solicitudes de exención y/o aplazamiento, con fundamento en la calidad de damnificados del desastre natural a que se refiere este decreto.

Parágrafo.—Los beneficios consagrados en el presente artículo se aplicarán a todas las víctimas del desastre natural, sean beneficiarios o no de la Ley 1780 de 2016.

Artículo 3—Exención del pago de cuota de compensación militar, de la sanción por no inscripción y de la expedición de la tarjeta de reservista. Quedan exentos del pago de la cuota de compensación militar y del costo de la expedición de la tarjeta de reservista, quienes además de cumplir la condición del artículo 1º del presente decreto, hayan sido eximidos del ingreso a filas y sean mayores de edad hasta los cincuenta (50) años o cumplan la mayoría de edad durante el Estado de emergencia.

Parágrafo 1—A los hombres que acrediten la condición establecida en el artículo 1º del presente decreto les serán condonadas las infracciones y sanciones que se generan en el proceso de definición de la situación militar.

Parágrafo 2—Las autoridades del servicio de reclutamiento y movilización dispondrán lo necesario para que las personas beneficiadas con esta medida puedan hacer el trámite de forma presencial en las instalaciones militares habilitadas para ello, en el municipio de Mocoa o en su actual lugar de residencia.

Artículo 4—Entrega de duplicado de la tarjeta de reservista. En el evento en el que las personas calificadas como beneficiarias de las medidas adoptadas en el presente decreto, en los términos señalados en el artículo 1º, hayan extraviado su tarjeta de reservista, se les deberá entregar su duplicado sin ningún costo.

Artículo 5—El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D.C., a 26 de abril de 2017...”.

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** el Decreto 687 de 2017, *"Por el cual se adoptan medidas para definir la situación militar, se hace una exención al pago de la cuota de compensación militar y se dictan otras disposiciones"*.

3. Síntesis de la providencia

El Decreto 687 de 2017 fue dictado en desarrollo de la emergencia económica, social y ecológica declarada mediante el Decreto 601 de este año y al examinar los requisitos formales y materiales que debe cumplir la normatividad expedida al amparo del mencionado estado excepcional, la Corte lo encontró ajustado a la Constitución.

En cuanto a los requisitos de forma, la Corporación comprobó que el decreto analizado (i) fue dictado en desarrollo de un estado de excepción previamente declarado, (ii) lleva las firmas del Presidente de la República y de todos los ministros, (iii) fue expedido dentro del término de vigencia del estado de emergencia y (iv) tiene una motivación que informa acerca de las razones y causas justificativas de su expedición.

Además, la Corte verificó que (i) el otorgamiento de un término de seis meses para definir la situación militar y solicitar su exención y/o aplazamiento, (ii) la exención del pago de la cuota de compensación militar, de la sanción por no inscripción y de la expedición de la tarjeta de reservista, así como (iii) la entrega gratuita del duplicado de la tarjeta de reservista que se haya extraviado, son medidas que satisfacen los requisitos materiales.

En efecto, (i) el decreto tiene conexidad externa con los motivos que originaron la declaración del estado de excepción y existe conexidad interna entre las consideraciones expuestas y las medidas adoptadas, (ii) el requisito de finalidad se encuentra satisfecho, dado que las disposiciones expedidas buscan ofrecer una solución a las dificultades que, sobre todo en materia de empleabilidad, se derivan de la falta de definición del servicio militar, (iii) también se cumple el requisito de necesidad, porque desde el punto de vista fáctico, las medidas son útiles para enfrentar el problema abordado, mientras que en el plano jurídico se comprobó que la aplicación de la normatividad que ordinariamente rige la definición de la situación militar agrava la situación de los damnificados por el desastre natural. Adicionalmente, el Decreto 687 de 2017 (iv) atiende debidamente el requisito de proporcionalidad, puesto que las medidas en él contenidas, fuera de servir a una finalidad constitucional, ofrecen más beneficios que los costos que podrían pesar sobre otros principios constitucionales, (v) supera el requisito de motivación de incompatibilidad, ya que el Gobierno expuso razones demostrativas de que el régimen ordinario no brinda una solución integral y rápida al problema enfrentado y (vi) satisface el requisito de no discriminación, por cuanto las medidas establecidas no imponen tratos diferenciales injustificados entre las personas.

En concordancia con lo anterior, la Corte advirtió que la normatividad examinada no infringe preceptos constitucionales, ni normas integradas en el bloque de constitucionalidad o pertenecientes a tratados internacionales aplicables en los estados de excepción y tampoco la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción.

VI. EXPEDIENTE RDL-011-SENTENCIA C-438/17 (Julio 13)
M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

1. Norma Revisada

**"DECRETO LEY 691 de 2017
(27 ABR 2017)**

"Por el cual se sustituye el Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto por el "Fondo Colombia en Paz (FCP)" y se reglamenta su funcionamiento".

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de las facultades constitucionales conferidas en el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016, y

CONSIDERANDO

Que el artículo 22 de la Constitución Política establece que la paz es un derecho y deber de obligatorio cumplimiento.

Que en la búsqueda de una paz estable y duradera y la terminación definitiva del conflicto armado, el 24 de noviembre de 2016 el Gobierno Nacional suscribió con el grupo armado Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo (FARC-EP), un nuevo Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Que el preámbulo del Acuerdo Final señala como eje central de la paz impulsar la presencia y la acción eficaz del Estado en todo el territorio nacional, en especial en múltiples regiones doblegadas hoy por el abandono, por la carencia de una función pública eficaz, y por los efectos del mismo conflicto armado interno.

Que el Acuerdo Final desarrolla cinco ejes temáticos relacionados con i) una reforma rural integral; ii) participación política; iii) fin del conflicto; iv) solución integral al problema de las drogas ilícitas; y v) acuerdo sobre las víctimas del conflicto. Asimismo, incorpora un sexto punto atinente a la implementación, verificación y refrendación de dichos acuerdos.

Que los principios generales para la implementación del acuerdo establecidos en el punto 6 señalan la necesidad de fortalecer la presencia institucional del Estado en el territorio, de manera tal que las políticas públicas que se adopten aseguren que la respuesta del Estado sea amplia y eficaz, promoviendo el fortalecimiento de las capacidades de gestión de los departamentos, municipios y demás entidades territoriales, con el fin de que puedan ejercer el liderazgo en la coordinación de planes y programas necesarios en la construcción de la paz. Esto, en el marco de criterios de eficiencia, eficacia e idoneidad, orientados a la optimización de tiempos y recursos asociados a la implementación, mediante mecanismos especiales de gestión pública eficiente, reducción de trámites y la simplificación de instancias, procesos e instrumentos.

Que el punto 6.1. del Acuerdo Final establece que el Gobierno Nacional será el responsable de la correcta implementación de los acuerdos alcanzados en el proceso de conversaciones de Paz, para lo cual se compromete a garantizar su financiación a través de diferentes fuentes. Así mismo, menciona que la implementación y el desarrollo de los acuerdos se realizarán en cumplimiento de la normatividad vigente en materia presupuestal, garantizando la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Que el punto 6.1.3. - Otras medidas para contribuir a garantizar la implementación de los acuerdos - promueve la participación del sector empresarial en su implementación, con el objeto de contribuir y garantizar la productividad, el acceso a mercados y en general la sostenibilidad de los proyectos. Igualmente, establece que el Gobierno Nacional y la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI) estimularán la recepción de fondos procedentes de la cooperación internacional, los cuales sumados a los aportados por organismos multilaterales y los del sector privado', se agregarán a los fondos dispuestos por el Gobierno para tales fines.

Que, de conformidad con lo dispuesto en el punto 6.1.9. del Acuerdo Final, la adopción las medidas necesarias para la implementación y verificación del Acuerdo Final, incluyendo lo relativo a normas de financiación, es una de las prioridades del desarrollo normativo, en el marco del procedimiento establecido en el Acto Legislativo 1 de 2016.

Que el 30 de noviembre de 2016 el Congreso de la República adoptó la decisión política de refrendar el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Que el artículo 116 de la Ley 1769 de 2015 creó el *Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto*, con el fin de financiar e invertir en proyectos de sostenibilidad ambiental y/o desarrollo rural en zonas con brechas de desarrollo donde el Estado requiera incrementar su presencia.

Que el artículo 130 de la Ley 1815 de 2016 modificó el artículo 116 de la Ley 1769 de 2015, incluyendo como finalidades de dicho fondo las siguientes: *"i) articular el financiamiento para el posconflicto y mejorar la operación y financiación de las iniciativas de construcción de paz en un marco de fortalecimiento del Estado de derecho; ii) mejorar la focalización geográfica y la priorización temática de las intervenciones públicas, privadas y de la cooperación internacional (construcción de un portafolio de inversiones priorizadas siguiendo la estructura programática del posconflicto; y iii) fortalecer los sistemas de monitoreo, reporte y verificación del impacto de las acciones e inversiones encaminadas a estos propósitos"*.

Que la construcción efectiva de la Paz es un reto complejo y sin precedentes en la historia institucional del país, por lo cual el Fondo Colombia en Paz requiere de un diseño ágil, flexible y dinámico que le permita al Estado, en coordinación con otros sectores de la sociedad, responder efectivamente a las vicisitudes de la implementación del Acuerdo de Paz. Por consiguiente, para la estructuración del Fondo Colombia en Paz se han tomado como referencia los aprendizajes y buenas prácticas de experiencias exitosas tales como el Fondo para la Reconstrucción de la Región del Eje Cafetero (Forec) y Colombia Humanitaria.

Que el mecanismo que por medio del presente Decreto se implementa ha sido estructurado con el objetivo de facilitar la administración eficiente de los recursos destinados al posconflicto, que provendrán de diversas fuentes, tales como: el Presupuesto General de la Nación, aportes de las entidades territoriales, recursos del Sistema General de Regalías, recursos del Sistema General de Participaciones, recursos del Fondo Multidonante para la Paz y el Posconflicto del Banco Mundial, recursos del Fondo Fiduciario de Colombia Sostenible del BID, recursos del Fondo y mecanismos del Sistema de las Naciones Unidas, recursos del Fondo para el Posconflicto de la Unión Europea y otros actores no gubernamentales, recursos de otros gestores o implementadores, donaciones de otros organismos internacionales, donaciones de otros Estados y cualquier otra fuente de financiación.

Que el documento CONPES 3850 de 2015 definió los lineamientos para crear el Fondo Colombia en Paz, *"como el eje articulador e instancia de coordinación de los esfuerzos institucionales y financieros dirigidos a acometer las inversiones necesarias para la transición de Colombia hacia un escenario de paz estable y duradera. Esto supone la materialización de los dividendos ambientales, sociales y económicos que trae consigo la terminación efectiva del conflicto armado, en particular, a través de facilitar la superación de sus efectos sobre la degradación del medio ambiente, el fortalecimiento del Estado de derecho, la reinserción y transición democrática de los grupos armados ilegales, y la mayor satisfacción posible de los derechos de las víctimas"*.

Que, en el mismo sentido, dicho documento CON PES definió los objetivos del Fondo de la siguiente manera:

"i) Contar con un marco institucional de coordinación que mejore la operación y financiación de las iniciativas de construcción de paz, garantizando la adecuada articulación entre los esfuerzos para impulsar el desarrollo rural y la sostenibilidad ambiental en un marco de fortalecimiento del Estado de derecho; ii) mejorar la focalización geográfica y la priorización temática de las intervenciones públicas, privadas y de la cooperación internacional (construcción de un portafolio de inversiones priorizadas); y iii) fortalecer los sistemas de monitoreo, reporte y verificación del impacto de las acciones e inversiones encaminadas a estos propósitos".

Que el Documento CONPES 3867 de 2016 indica que el Fondo Colombia en Paz operará como un patrimonio autónomo con régimen privado y actuará como un fondo de fondos, articulando 105 demás fondos creados o que se creen con el propósito de financiar los usos e intervenciones dirigidas a consolidar la paz, y se nutrirá de diversas fuentes de recursos. Para tal fin, resulta necesario crear un instrumento que garantice la efectividad en la inversión de los recursos y su manejo eficiente.

Que la implementación adecuada del Acuerdo Final implica la puesta en marcha de medidas de carácter urgente tendientes a garantizar la operatividad de los compromisos pactados y, a la vez, conjurar situaciones que dificulten el proceso de reincorporación a la vida civil de la población desmovilizada. En tal sentido un componente de la inversión social necesaria para evitar que las causas del conflicto armado se reproduzcan debe llevarse a cabo mediante mecanismos de excepcional agilidad, por lo que el régimen general de la administración pública no permite hacer frente a los retos planteados con la debida celeridad.

Que la naturaleza de patrimonio autónomo del Fondo Colombia en Paz, sin estructura administrativa propia, administrado por una o varias sociedades fiduciarias públicas, así como el régimen de derecho privado para los actos, contratos y actuaciones del Fondo, aseguran la oportuna implementación del Acuerdo Final.

Que, de acuerdo con lo anterior, el Fondo Colombia en Paz es un instrumento estratégico para articular institucional y financieramente la implementación de la política del posconflicto, en la medida que centra el margen de acción del Estado en los lugares y sectores que requieren financiación para garantizar la efectividad de los objetivos trazados.

Que el Fondo Colombia en Paz tiene una vocación temporal de conformidad con el Plan Marco para la implementación de los Acuerdos previsto en el numeral 6.1.1 del Acuerdo Final.

Que, de conformidad con lo previsto en el artículo 2 del acto legislativo 01 de 2016, para asegurar la construcción de una paz estable y duradera es necesario adoptar un marco que ofrezca las condiciones de seguridad y estabilidad jurídica propias de una norma con fuerza de ley.

Por lo anteriormente expuesto,

DECRETA

CAPITULO I Disposiciones Generales

Artículo 1. Naturaleza del Fondo. Sustitúyase el "Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto". creado por el artículo 116 de la Ley 1769 de 2015 y modificado por el artículo 130 de la Ley 1815 de 2016, por el "Fondo Colombia en Paz (FCP), como un patrimonio autónomo del Departamento Administrativo de Presidencia de la República, sin estructura administrativa propia, administrado por una o varias sociedades fiduciarias públicas.

Los actos, contratos y actuaciones del Fondo Colombia en Paz (FCP) se regirán por el derecho privado, observando, en todo caso, los principios de objetividad, moralidad, razonabilidad, transparencia, eficiencia y economía.

Artículo 2. Objeto del FCP. El objeto del Fondo Colombia en Paz (FCP) es ser el principal instrumento para la administración, coordinación, articulación, focalización y ejecución de las diferentes fuentes de recursos para realizar las acciones necesarias para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, conforme al Plan Marco de Implementación del mismo y al componente específico para la paz del Plan Plurianual de Inversiones de los Planes Nacionales de Desarrollo previsto en el Acto Legislativo 1 de 2016, así como el proceso de reincorporación de las Farc-EP a la vida civil, y otras acciones de posconflicto. Este fondo tiene como función, además, articular la cooperación internacional y la participación y aportes privados y públicos que se reciben a través de diferentes fuentes.

En desarrollo de su objeto, el FCP podrá:

1. Crear las subcuentas que se requieran para el desarrollo de su objeto.
2. Articular los demás fondos creados o que se creen con el propósito de canalizar y coordinar los recursos necesarios para los usos e intervenciones dirigidas a consolidar la paz.
3. Recibir aportes no reembolsables de fondos, personas, entes o entidades de cualquier naturaleza jurídica, nacionales, extranjeras o del derecho internacional, para el cumplimiento de su objeto.
4. Celebrar convenios y contratos para el cumplimiento de su objeto, incluyendo contratos de fiducia mercantil.
5. Las demás que se requieran para el cabal cumplimiento de los objetivos del FCP.

Parágrafo. Para la ejecución de proyectos, el FCP podrá celebrar contratos para que entidades públicas o privadas puedan ser administradoras delegadas de recursos del FCP o de sus subcuentas. En estos casos, la ejecución de los recursos estará sometida al régimen contractual y reglamentario del FCP, atendiendo en todo caso los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

Artículo 3. Régimen del FCP. El régimen de los actos, actuaciones, contratos y administración de los recursos del FCP y sus subcuentas será de derecho privado, con observancia de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad de que trata el artículo 209 de la Constitución Política.

El Fondo Colombia en Paz tendrá una duración de 10 años de conformidad con el Plan Marco para la implementación de los Acuerdos previsto en el numeral 6.1.1 del Acuerdo Final, el cual será aprobado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social.

Artículo 4. Consejo Directivo y Dirección. El Fondo Colombia en Paz tendrá un consejo directivo y un director ejecutivo.

Artículo 5. Funciones del Consejo Directivo. Son funciones del Consejo Directivo:

1. Designar el Director Ejecutivo, establecer sus funciones y el período de su vinculación.
2. Aprobar los planes y proyectos que deban ejecutarse con cargo a los recursos del FCP, de acuerdo con el artículo 2 del presente decreto.
3. Aprobar los negocios fiduciarios que se requieran para el manejo y disposición de los recursos del FCP.
4. Designar una firma de reconocido prestigio internacional para que ejerza la auditoría sobre los actos y contratos que realice el FCP.
5. Rendir al Presidente de la República informes periódicos de gestión y resultados, los cuales serán públicos.
6. Aprobar la creación, fusión o supresión de las subcuentas que se requieran.
7. Dictar el reglamento del FCP, tomando en consideración los principios de transparencia y los de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente, según sea el caso.
8. Todas las demás que se requieran para el cabal cumplimiento de los objetivos del FCP.
9. Establecer mecanismos de control para la ejecución de los recursos. **Parágrafo.** El Director Ejecutivo será contratado por el administrador del FCP.

Artículo 6. Ordenación del Gasto. La ordenación del gasto del FCP y sus subcuentas, estará a cargo del Director para el Posconflicto del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, o por el funcionario del Nivel Directivo que designe el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República en desarrollo de lo establecido en el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

Artículo 7. Integración del Consejo Directivo. El Consejo Directivo del FCP estará integrado por siete (7) miembros nombrados por el Presidente de la República. Será presidido por el miembro que para el efecto designe el Presidente de la República.

Parágrafo 1. Los integrantes del Consejo Directivo no tienen, por ese solo hecho, el carácter de empleados públicos.

Parágrafo 2. El Director para el Posconflicto del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y el Director Ejecutivo del FCP concurrirán a las sesiones del Consejo Directivo con voz, pero sin voto. Así mismo, podrán asistir los funcionarios y demás personas que se invite a sus deliberaciones, de acuerdo con su reglamento.

Parágrafo 3. Cuando así lo estime necesario el Consejo Directivo, se podrán invitar a sus reuniones a representantes de las entidades territoriales, quienes participarán con voz pero sin voto.

Artículo 8. Independencia de los recursos de las subcuentas del Fondo Colombia en Paz. Los recursos del FCP se podrán manejar de manera independiente dentro de subcuentas y se destinarán a los fines para los cuales sean creadas. En consecuencia, los intereses y rendimientos financieros que produzca cada una de ellas se incorporarán a la respectiva subcuenta. Lo anterior, sin perjuicio de los costos de administración que correspondan a cada subcuenta o contrato, conforme a lo establecido en el reglamento del fondo.

Podrá haber proyectos cofinanciados por diferentes subcuentas, en los términos que establezca el reglamento del FCP.

De conformidad con el reglamento, se podrán realizar préstamos entre las subcuentas para buscar eficiencia en el manejo de los recursos.

Artículo 9. Administración eficiente de los recursos del FCP. Los dineros del FCP provenientes del Presupuesto General de la Nación que sean transferidos a entidades financieras, no podrán tener como objeto proveerlas de recursos, sino atender los compromisos y obligaciones en desarrollo de las apropiaciones presupuestales. Los saldos de recursos girados a negocios fiduciarios que tengan como fuente el Presupuesto General de la Nación serán registrados a favor de la Nación. Los excedentes de liquidez de dichos negocios fiduciarios serán invertidos conforme al marco legal aplicable a su forma de administración ya la naturaleza de los recursos. En los negocios fiduciarios instrumentados para el pago de obligaciones futuras, los cronogramas de giros deben ser consistentes con el avance del cumplimiento de su objeto. El Tesoro Nacional podrá exigir el reintegro de los recursos que haya transferido a un patrimonio autónomo y que no se hayan utilizado en la adquisición de bienes o servicios dentro del año siguiente al momento del giro, siempre que ello no conlleve el incumplimiento contractual. Los recursos reintegrados permanecerán en el Tesoro Nacional, hasta que vuelvan a ser requeridos para gastos referentes al cumplimiento del objeto de estos patrimonios por lo cual el reintegro

no afectará las obligaciones que deba cumplir el patrimonio autónomo, ni la capacidad de pago. Dicho reintegro y su posterior devolución no implicarán operación presupuestal alguna.

Artículo 10. Financiación del Fondo Colombia en Paz. El FCP podrá tener las siguientes fuentes de recursos:

1. Recursos del Presupuesto General de la Nación.
2. Recursos del Sistema General de Regalías, de acuerdo con el régimen jurídico aplicable.
3. Recursos del Sistema General de Participaciones, de acuerdo con el régimen jurídico aplicable. . 4. Recursos de Cooperación Internacional no reembolsables.
5. Bienes y derechos que adquiera a cualquier título.
6. Usufructo y explotación de bienes que a cualquier título reciba, provenientes de personas de derecho público o privado.
7. Recursos provenientes de la participación privada.
8. Los demás recursos que determine la ley.

Parágrafo 1. Los recursos se utilizarán para financiar los proyectos relacionados con la implementación del Acuerdo Final y se mantendrán como una reserva especial hasta tanto se culminen los proyectos asociados al Plan Marco de Implementación.

Parágrafo 2. El Fondo, con el visto bueno del Consejo Directivo, podrá atender gastos operativos de la Dirección para el Pos conflicto del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

CAPITULO II

Administración, control y vigilancia de los recursos

Artículo 11. Control. La Contraloría General de la República, de conformidad con la Constitución Política y la ley, ejercerá la vigilancia y control sobre el manejo del Fondo Colombia en Paz y las subcuentas que tengan recursos públicos según la participación pública en estos.

En desarrollo del control social de los recursos del FCP, se podrán establecer observatorios de transparencia ciudadana en las zonas del país que concentren mayores recursos para la implementación del Acuerdo Final y otras acciones relacionadas con el posconflicto, así como mecanismos de control preventivo.

Artículo 12. Remuneración. El pago de la remuneración del director ejecutivo y de los administradores que se designen, incluyendo los fiduciarios, se atenderá con cargo a los recursos del Fondo Colombia en Paz y sus subcuentas.

Artículo 13. Información financiera. El manejo y presentación de la información financiera se sujetará a lo establecido en el Plan General de Contabilidad Pública Nacional, sin perjuicio de la contabilidad y rendición de cuentas que deba haber de los recursos administrados por sociedades fiduciarias la cual se hará con la normatividad aplicable para esos recursos.

Artículo 14. Contabilización. Para efectos fiscales, el Fondo Colombia en Paz se contabilizará como un subsector dentro del sector Gobierno Nacional Central y, como tal se le asignará un espacio de gasto fiscal.

CAPITULO III

Disposiciones finales

Artículo 15. Vigencia y derogatorias. El presente Decreto rige desde su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.

PUBLIQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Bogotá D.C., a los 27 ABR 2017"

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** el Decreto Ley 691 de 2017 *"Por el cual se sustituye el Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto por el "Fondo Colombia en Paz (FCP)" y se reglamenta su funcionamiento"*.

3. Síntesis de la providencia

La Corte Constitucional constató que el Decreto Ley 691 de 2017 cumplió con los requisitos formales y materiales de este tipo de normas y que además no regula ninguno de los asuntos expresamente excluidos por el Acto Legislativo 01 de 2016.

En el examen del contenido material del articulado concluyó su exequibilidad por las razones que se resumen a continuación:

El artículo 1 es constitucional, pues (i) el Legislador extraordinario tiene la facultad de crear fondos especiales organizados como patrimonios autónomos; (ii) éstos se pueden regir por el derecho privado. Cuando su creación y objetivo está sujeta a situaciones excepcionales se debe atender un criterio de temporalidad para que el mismo desaparezca cuando las condiciones que lo fundamentan también lo hagan; (iii) la inclusión de principios de la contratación pública y de la función administrativa dota de mayor protección a la disposición y ejecución de recursos públicos cuando se someten al derecho privado; y (iv) hace parte de la libre configuración del Legislador extraordinario determinar la forma de administración de estos fondos, lo cual puede incluir que fiduciarias públicas ejerzan esa labor.

El artículo 2 cumple con el principio de especificidad y reserva legal para la ordenación del gasto, pues aunque la norma remita a otros instrumentos para conocer el detalle de su destinación, ésta es discernible y está demarcada de forma precisa. En el mismo sentido, hace parte del margen de configuración del Legislador extraordinario la facultad de delegar la administración de recursos de subcuentas a entidades públicas o privadas, por lo cual no se encuentra ningún reproche de constitucionalidad.

Las consideraciones acerca del artículo 1º son extensibles al artículo 3º sobre el régimen del FCP, por lo que no existe ningún reparo de constitucionalidad para que un fondo de esta naturaleza se organice como un patrimonio autónomo y se someta al régimen privado con sujeción a los principios de la contratación estatal y de la función pública. En el mismo sentido, se encontró razonable que la existencia del Fondo esté supeditada a un término de 10 años.

Respecto a los **artículos 4 y 5** que disponen: (i) la determinación de un Consejo Directivo; (ii) una Dirección; y (iii) las funciones del primero, se concluyó que dicha organización y su contenido corresponde a normas instrumentales para el funcionamiento del fondo y no tienen problemas de constitucionalidad. Se aclaró que la designación de una firma de reconocido prestigio internacional para ejercer una auditoría, los mecanismos de control interno y rendición de informes al Presidente no suplantán el control fiscal. Así, la norma dispone controles concurrentes, por lo cual, la auditoría, al tratarse de un mecanismo interno que se determina sin perjuicio del control fiscal, no está sujeto a los requisitos del artículo 267 de la Constitución.

El **artículo 6** guarda armonía con la Constitución y el Estatuto Orgánico del Presupuesto, según el cual los ordenadores del gasto únicamente pueden ser empleados públicos, en este caso, el Director para el Posconflicto o un funcionario del nivel ejecutivo nombrado por dicho sujeto.

En el mismo sentido, el **artículo 7**, que regula la integración del Consejo Directivo, se enmarca en el margen de configuración del Legislador extraordinario y éste se asimila a las estructuras de otros fondos, cuya constitucionalidad fue avalada por la Corte en ocasiones anteriores. Sin embargo, se enfatizó que el hecho de que los miembros del Consejo y el Director Ejecutivo no tengan el carácter de empleados públicos por ese sólo hecho no los excluye de ser sujetos disciplinables, en la medida en que desarrollen funciones públicas.

Las facultades que se encuentran dispuestas en el **artículo 8** en relación con la independencia de los recursos de las subcuentas del Fondo Colombia en paz respetan el principio de especialidad de los recursos públicos, al igual que el principio de autonomía de la voluntad en la celebración de negocios jurídicos.

Las medidas acerca de la administración eficiente de los recursos del FCP contempladas en el **artículo 9** se ajustan a la Constitución, pues contribuyen a que la administración del fondo sea eficiente y transparente y no desbordan los límites del Legislador extraordinario. No obstante, se subrayó que el reintegro de los dineros al Tesoro Nacional sólo opera respecto de los recursos que tienen naturaleza pública, como dispone la norma, y en ningún caso sobre aquellos de naturaleza privada.

Las fuentes de financiación contempladas en el **artículo 10** también respetan las normas constitucionales. Específicamente, en relación con la financiación proveniente de recursos

del Sistema General de Participación la posición mayoritaria sostuvo que una interpretación sistemática de la normativa permitía entender que la misma respeta las reglas de autonomía y descentralización de las entidades territoriales, así como la destinación específica de los recursos dispuesta en la Constitución. En este sentido, las entidades territoriales participan en la decisión acerca del destino de los recursos y del monto que nutrirá el fondo, en el marco de las destinaciones específicas establecidas en la Constitución.

El **artículo 11** es constitucional, pues introduce a la normativa las reglas sobre el control fiscal de la Contraloría General de la República que ordenan el control de la entidad a todos los actos de gestión fiscal que involucren recursos públicos. A su vez, éste integra mecanismos de participación ciudadana en el control de la gestión pública.

El **artículo 12** cumple con los parámetros constitucionales, al determinar las fuentes de los pagos para el Director Ejecutivo y los administradores que se designen se harán con cargo al mismo fondo.

El **artículo 13** acoge las reglas sobre el manejo de la información financiera establecidos en el Plan General de Contabilidad Pública, sin perjuicio de la rendición de cuentas sobre los recursos administrados por sociedades fiduciarias, lo cual se ajusta a la Constitución. Así mismo, tampoco se encuentra ningún reparo constitucional en la determinación de la contabilización del FCP como un subsector del Gobierno Nacional Central contemplada en el **artículo 14**, ni sobre la vigencia y las derogatorias del **artículo 15**.

3. Salvamentos Parciales

Los Magistrados **Gloria Stella Ortiz Delgado** y **Alberto Rojas Ríos** salvaron parcialmente el voto en relación con el artículo 10-3, por considerar que el entendimiento de esa disposición, consagrado en la parte motiva de la providencia, debió reflejarse en la parte resolutive de la misma, para asegurar su fuerza vinculante. Lo anterior, con el objetivo de garantizar la autonomía de las entidades territoriales y, así, su participación efectiva en la disposición de esos recursos, tanto en la decisión sobre su uso específico en el marco de su destinación constitucional, como en el monto de la misma.

Adicionalmente la magistrada **Ortiz Delgado** señaló que el artículo 14 debió ser declarado inexecutable, pues la determinación de la contabilización es una medida que escapa las facultades del Legislador extraordinario.

El magistrado **Alejandro Linares Cantillo**, aclaró su voto al considerar que los requisitos de la constitucionalidad de los actos legislativos, de las leyes y de los decretos ley expedidos en desarrollo del procedimiento especial previsto en el Acto Legislativo 01 de 2016, fueron determinados por la sentencia C-699 de 2016, que juzgó la constitucionalidad de dicho acto legislativo. Por consiguiente, precisó que carece de competencia la Corte Constitucional para agregar a posteriori requisitos para la validez de las normas expedidas por el procedimiento legislativo especial, distintas de los ya identificados por la sentencia C-699 de 2016 la que, a este respecto, constituye cosa juzgada constitucional. Adicionalmente, el magistrado aclaró su voto respecto de algunos conceptos de la parte motiva de la sentencia, entre otros, relacionados con el entendimiento de la fiducia pública y el rol de la sociedad fiduciaria de naturaleza pública.

El magistrado **Rojas Ríos**, aclaró su voto con respecto al análisis que se hace sobre el criterio de necesidad.

Por otra parte el Magistrado **Luis Guillermo Guerrero Pérez**, aclara su voto con respecto a algunas remisiones que se hacen en la parte considerativa relacionadas con el acuerdo de paz y el magistrado **Alberto Rojas Ríos**, aclara su voto en relación con el análisis sobre el criterio de necesidad estricta.

VII. EXPEDIENTE T-4.770.440-SENTENCIA SU-439/17 (Julio 13)

M.P. Alberto Rojas Ríos

La Corte Constitucional declaró la improcedencia de la acción de tutela instaurada por Agropecuaria el Roble S.A.S. contra la Superintendencia Nacional de Salud, por cuanto se incumple el requisito de subsidiariedad.

El Tribunal Constitucional observó que: (i) Salud Andina EPS S.A. solicitó a la Superintendencia Nacional de Salud la habilitación para operar en el Régimen Subsidiado en Salud. (ii) Mediante Resolución 1485 del 13 de agosto de 2013, la Supersalud rechazó lo solicitado. Acto que al ser recurrido fue confirmado por la Supersalud, mediante Resolución número 1744 del 19 de septiembre de 2013. (iii) El 1 de abril de 2014, por medio de apoderado judicial, Salud Andina EPS S.A. formuló demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la Nación-Superintendencia Nacional de la Salud, para solicitar al Tribunal Administrativo de Cundinamarca la nulidad de las Resoluciones número 1485 y 1744 de 2013, así como el restablecimiento de sus derechos presuntamente conculcados; acompañada de la solicitud de suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos. (iv) Sin embargo, el 20 de agosto de 2014, en su calidad de una de las 5 empresas que integran la composición accionaria de Salud Andina EPS S.A., la sociedad Agropecuaria El Roble del Caribe S.A.S. optó por instaurar la acción de tutela que se revisa, para pedir el emparo definitivo de sus derechos fundamentales a *"la legalidad, aportar y controvertir pruebas, libre competencia y confianza legítima"*, en el sentido de que se ordene a la Supersalud: 1) Revocar las Resoluciones números 1485 del 13 de agosto de 2013 y 1744 del 19 de septiembre del mismo año; y 2) proferir un nuevo acto administrativo, con el cual, habilite a Salud Andina EPS S.A. para operar en el Régimen Subsidiado en Salud.

Se estableció, además, que efectivamente en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, se adelanta acción de nulidad y restablecimiento del derecho instaurada por Salud Andina EPS S.A. contra la Supersalud donde los actos demandados son las Resoluciones 1485 del 13 de agosto de 2013 y 1744 del 19 de septiembre del mismo año.

La Corporación constató que la solicitud de amparo que es objeto de revisión se instauró pese a la existencia del mecanismo judicial ordinario idóneo para la protección de los derechos que se reclaman, circunstancia, que constituye un desconocimiento del carácter residual y subsidiario de la acción de tutela, conforme a lo previsto en los artículos 86 de la Constitución Política y 6º del Decreto 2591 de 1991 y, lo establecido por la jurisprudencia de esta Corte, máxime que, en el caso en concreto, no se evidencia la existencia de perjuicio irremediable alguno para que la petición de amparo se torne procedente de manera transitoria.

En consecuencia, se dispuso revocar la sentencia proferida en única instancia el 1 de septiembre de 2014 por el Juzgado Noveno Penal Municipal con Funciones de Control de Garantías de Barranquilla, mediante la cual, se concedió el amparo solicitado dentro de la acción de tutela instaurada por Agropecuaria El Roble del Caribe S.A.S. contra la Superintendencia Nacional de Salud. En su lugar, se declaró improcedente la mencionada acción de tutela.

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Presidente