



**I. EXPEDIENTE RDL-030-SENTENCIA C-554/17 (Agosto 30)**  
M.P. Carlos Bernal Pulido

**1. Norma revisada**

**"DECRETO LEY NÚMERO 897 DE 2017  
(29 MAY 2017)**

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

**EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,**

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

**CONSIDERANDO:**

**1. Consideraciones Generales:**

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

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

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

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

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

**2. Requisitos Formales de Validez Constitucional:**

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

Que el presente decreto es suscrito, en cumplimiento del artículo 115 de la Constitución Política, por el Presidente de la República y el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y la Directora del Departamento Administrativo de la Función Pública, que para este caso particular constituyen el Gobierno Nacional.

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

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

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

#### **3.1. Conexidad objetiva:**

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

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

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

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

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

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

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

### **3.2. Conexidad estricta:**

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

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

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

### **3.3. Conexidad suficiente:**

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

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

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

### **3.4. Conexidad teleológica:**

Que en cumplimiento del requisito de conexidad teleológica, el presente decreto ley, es instrumental a la realización de los objetivos o compromisos del Acuerdo final y tiene el potencial para asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo final, teniendo en cuenta que en el punto 6 del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, se estableció, como principio orientador para la implementación del acuerdo, la profundización de la democracia y "construir sobre lo construido", en virtud del cual "la implementación de lo acordado se liderará y ejecutará aprovechando al máximo la institucionalidad existente, y reconociendo las competencias de los diferentes niveles de gobierno", por tanto para el desarrollo de este eje, se está fortaleciendo institucionalmente la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas (ACR), ahora Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN).

### **4. Necesidad estricta:**

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

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

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

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

Que el acto legislativo 02 del 11 de mayo de 2017, estableció que los contenidos del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, *"serán obligatoriamente parámetros de interpretación y referente de desarrollo y validez de las normas y las leyes de implementación y desarrollo del Acuerdo Final, con sujeción a las disposiciones constitucionales. Las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final. En consecuencia, las actuaciones de todos los órganos y autoridades del Estado, los desarrollos normativos del Acuerdo Final y su interpretación y aplicación deberán guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final"*.

Que, en mérito de lo expuesto,

#### DECRETA:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. La Unidad Técnica estará a cargo de un Coordinador de libre nombramiento y remoción del Director de la Agencia para la Reincorporación y Normalización, previa designación realizada por el Consejo Nacional de Reincorporación.
2. El Director General de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) podrá delegar la ordenación del gasto de los recursos destinados para la ejecución del Programa, en el Coordinador de la Unidad Técnica para la Reincorporación de las FARC-EP, de conformidad con las normas orgánicas del Presupuesto.
3. El Coordinador de la Unidad Técnica participará en el diseño e implementación del Programa de Reincorporación Económica y Social de las FARC-EP y operará bajo las orientaciones del CNR en orden a:
  - a. Determinar la conformación e integración de los equipos de trabajo de la Unidad Técnica y apoyo que sean requeridos para el desarrollo del Programa, tanto en el orden nacional como territorial.
  - b. Orientar y hacer seguimiento a la ejecución de los recursos para los beneficios económicos y sociales de los integrantes de las FARC EP y de los beneficios sociales que se gestionen para los integrantes de sus familias.
  - c. Participar en los Comités internos de la ARN para la administración de los recursos del programa de reincorporación Económica y Social de las FARC-EP.

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

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

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

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

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

**PUBLÍQUESE y CÚMPLASE...”**

## **2. Decisión**

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

## **3. Síntesis de la providencia**

La Corte, en ejercicio de su competencia para conocer y decidir sobre la constitucionalidad del Decreto Ley 897 de 26 de mayo de 2017, expedido en ejercicio de las facultades presidenciales para la paz, verificó en primer lugar si el Decreto Ley cumplía con los requisitos, formales y de competencia, dispuestos por la jurisprudencia constitucional – Sentencias C-174 y C-224 de 2017-, para el control de este tipo de actos normativos, aspecto sobre el cual encontró que su expedición se sujetó a los requisitos formales y de competencia orgánica, funcional y temporal, al tiempo que la materia regulada no corresponde a alguna de las proscritas en el inciso segundo del artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2017, ni está sometida a reserva estricta de ley.

De igual manera, la Corte estableció que el Decreto Ley 897 de 2017 atendió los parámetros de conexidad objetiva, estricta y suficiente porque se vincula de manera directa, cierta, verificable y específica con el Acuerdo Final y se corresponde de manera evidente con el desarrollo de un aspecto puntual y explícito del Acuerdo Final. La Corte encontró satisfecha la exigencia de necesidad estricta para el ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República en el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016, en tanto que la decisión del Gobierno Nacional de optar por el ejercicio de las “Facultades Presidenciales para la Paz” no puede considerarse en este caso irrazonable.

En segundo lugar, la Corte procedió a establecer si la regulación prevista en el Decreto Ley 897 de 26 de mayo de 2017 vulnera la Constitución, aspecto sobre el cual concluyó que el contenido material de las disposiciones que integran el Decreto Ley 897 de 2017 no plantea reparo alguno respecto de su constitucionalidad, como quiera que las modificaciones a la denominación y al objeto misional de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas, la creación de la Unidad Técnica para la Reincorporación de los integrantes de las FARC – EP , el señalamiento de los lineamientos para su funcionamiento y lo previsto en cuanto a la financiación del Programa de Reincorporación Económica y Social de las FARC –EP, resultan conformes con los parámetros de control constitucional que se derivan de las disposiciones constitucionales exigibles al legislador –en este caso al legislador extraordinario– en la regulación de estos asuntos.

#### **4. Aclaración de voto**

Los magistrados **Alejandro Linares Cantillo, Diana Fajardo Rivera, Antonio José Lizarazo Ocampo, Cristina Pardo Schlesinger y Alberto Rojas Ríos**, aclaran el voto con respecto al alcance del juicio de necesidad estricta.

**I. EXPEDIENTE RDL-028-SENTENCIA C-555/17 (Agosto 30)**  
M.P. Iván Escruería Mayolo

#### **1. Norma acusada**

**“DECRETO LEY NÚMERO 895 DE 2017**  
(29 MAY 2017)

*Por el cual se crea el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política.*

**EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,**

*en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 2 del Acto Legislativo número 01 de 2016, y*

#### **CONSIDERANDO**

##### **1. Consideraciones Generales:**

Que con el fin de cumplir el mandato constitucional previsto en el artículo 22 de la Constitución Política, el cual señala que la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento, el 24 de noviembre de 2016 el Gobierno

Nacional suscribió con el grupo armado FARC-EP el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, en adelante el Acuerdo Final.

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

Que el Constituyente, mediante el Acto Legislativo 01 de 2016, con el fin de facilitar y asegurar el cumplimiento del Acuerdo Final, confirió al Presidente de la República una habilitación legislativa extraordinaria y excepcional específicamente diseñada para este fin, en virtud de la cual se encuentra facultado para expedir decretos con fuerza material de ley.

Que la Corte Constitucional, mediante las sentencias C-699 de 2016, y C-160 Y C-174 de 2017 definió los criterios de validez constitucional que deben cumplir los decretos con fuerza de ley, por lo que el Gobierno nacional es consciente de la obligatoriedad y trascendencia de estos criterios y su importancia en un Estado Social de Derecho.

Que el contenido del presente Decreto Ley tiene una naturaleza instrumental, pues su objeto es facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo de los puntos 2.1.2 y 3.4 del Acuerdo Final. En consecuencia este decreto ley cumple los requisitos de conexidad objetiva, estricta y suficiente con el Acuerdo Final, así como el requisito de estricta necesidad de su expedición, tal como se expondrá en la presente parte motiva.

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

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

Que el presente Decreto Ley es suscrito, en cumplimiento del artículo 115 de la Constitución Política por el Presidente de la República y los Ministros de Interior, Hacienda y Crédito Público, que para este propósito constituyen Gobierno. Defensa Nacional y de Justicia y del Derecho.

Que en el presente Decreto Ley, en cumplimiento con lo previsto en el artículo 169 de la Constitución Política tiene el título: *"Por el cual se crea el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política"* que corresponde precisamente a su contenido.

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

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

### **3.1. Conexidad objetiva:**

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

Que el Gobierno Nacional, en cumplimiento y en los términos de lo acordado en el punto 2 del Acuerdo Final *"Participación política: Apertura democrática para construir la paz"*, reafirma su compromiso con la implementación de medidas que conduzcan a una plena participación política y ciudadana de todos los sectores políticos y sociales, incluyendo medidas para garantizar la movilización y participación en los asuntos de interés público, así como para facilitar la constitución de nuevos partidos y movimientos políticos con las debidas garantías de participación, en condiciones de seguridad.

Que el punto 2.1.2 del Acuerdo Final *"Garantías de seguridad para el ejercicio de la política"* concibe la creación de un Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, que contribuya a crear y garantizar una cultura de convivencia, tolerancia y solidaridad, que dignifique el ejercicio de la política y brinde garantías para prevenir cualquier forma de estigmatización y persecución de dirigentes por motivo de sus actividades políticas, de libre opinión o de oposición, de tal manera que se prevé adoptar previsiones para impedir que se fomenten concepciones de seguridad que, bajo cualquier excusa, vayan en contra de los objetivos del sistema que son la protección de la vida de quienes ejercen la política y su no estigmatización por razón de sus ideas y actividades políticas.

Que la seguridad, en el ámbito de la participación política en el marco de lo establecido en el punto 2 del Acuerdo, se define como *"una concepción moderna, cualitativamente nueva, de la seguridad que, en el marco del fin del conflicto, se funda en el respeto de la dignidad humana, en la promoción y respeto de los derechos"*

*humanos y en la defensa de los valores democráticos, en particular en la protección de los derechos y libertades de quienes ejercen la política, especialmente de quienes luego de la terminación de la confrontación armada se transformen en opositoras y opositores políticos y que por tanto deben ser reconocidos y tratados como tales, el Gobierno Nacional establecerá un nuevo Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política".*

Que en el punto 3.4 del Acuerdo Final, referente al acuerdo sobre garantías de seguridad, en el numeral 3.4.1 se establecieron algunos principios orientadores, invocándose la "Coordinación y corresponsabilidad institucional" entre todas las instituciones del Estado para garantizar la efectividad de las medidas adoptadas en materia de seguridad, para lo cual es necesario la debida articulación de las instituciones del orden nacional, departamental y municipal.

Que el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, en el punto 2.1.2.1 referente al Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, en concordancia con el punto 3.4.7, contempla como elemento del mismo la adecuación normativa e institucional que conlleva entre otras actividades, la creación de una Instancia de Alto Nivel que ponga en marcha el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, la cual contará, con una secretaría técnica a cargo de un delegado presidencial.

Que en el punto 3.4.8 del Acuerdo Final se establece la creación del Programa Integral de Seguridad para las comunidades y organizaciones en los territorios, para lo cual el gobierno, según sus competencias reglamentará la materia, con la participación activa de las organizaciones sociales y comunidades en los territorios. Que de acuerdo con lo anterior, existe un vínculo cierto y verificable entre el contenido del Acuerdo Final y la materia del presente Decreto Ley, pues este se circunscribe a expedir las disposiciones necesarias e imprescindibles para la adecuada formulación e implementación, entre otros, de los puntos 2.1.2., 2.1.2.1., 2.1.2.2 Y 3.4.7 del Acuerdo Final.

### **3.2 Conexidad estricta:**

Que en cumplimiento del requisito de conexidad estricta o juicio de finalidad, el presente Decreto Ley responde en forma precisa a aspectos definidos y concretos del Acuerdo Final. A continuación, se identifica el contenido preciso del Acuerdo que es objeto de implementación y se demuestra que cada artículo de este Decreto Ley está vinculado estrechamente con los puntos 2.1.2 y 3.4 del Acuerdo Final, y en especial los puntos 2.1.2.1., 2.1.2.2., 3.4.7. En virtud de los artículos 1º, 2º Y 3º se crea el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política como parte de una concepción moderna de seguridad que se funda en el respeto de la dignidad humana, en la promoción y respeto de los derechos humanos y en la defensa de los valores democráticos particularmente en protección de los derechos y libertades de los que ejercen la política, el cual tiene por objeto contribuir a crear y garantizar una cultura de convivencia, tolerancia y solidaridad que dignifique el ejercicio de la política y brinde garantías para prevenir cualquier forma de estigmatización y persecución, así como sus fines, todo lo cual constituye un desarrollo preciso del punto 2.1.2 y 3.4 del Acuerdo Final.

El artículo 4 desarrolla lo referente a los elementos del Sistema, al identificar expresamente *i) la adecuación normativa e institucional, ii) la prevención, iii) la protección y iv) la evaluación y seguimiento*, aspectos que son precisamente acordados en los puntos 2.1.2.1, 2.1.2.2 Y 3.4.7 del Acuerdo Final.

El artículo 5 organiza e identifica de manera concreta cuáles son las instancias del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política.

Los artículos 6, 7, 8 y 9 básicamente desarrollan una de las instancias que conforman el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, como es la Instancia de Alto Nivel, la cual esta acordada de manera puntual en los puntos 2.1.2.1 letra a), 3.4.7.2 y 3.4.7.3 del Acuerdo Final.

De igual manera los artículos 10 y 11 establecen el objeto que deberán tener otras instancias del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política como son la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño del Sistema Integral de Protección y el Comité de Impulso a las investigaciones por delitos contra quienes ejercen la política, todo en consonancia con los puntos 2.1.2.1 letras a y d), 2.1.2.2 letra d) y 3.4.7.2 del Acuerdo Final.

De otra parte, los artículos 12, 13, 14, 15 Y 16 hacen referencia a los diferentes programas de protección y seguridad.

Finalmente los artículos 17 y 18 regulan uno de los elementos del Sistema, como es el de la Prevención, haciendo especial mención al Sistema de Alertas Tempranas, su coordinación y articulación.

Que, en el punto 6.1.10 del Acuerdo Final, se establece el calendario de implementación normativa durante los primeros 12 meses tras la firma del Acuerdo Final, conforme con lo establecido en el Acto Legislativo 1 de 2016, donde se establece como una prioridad, la expedición de la ley y/o normas de desarrollo sobre Sistema Integral de Garantías de seguridad para la organización política que surja de los acuerdos de paz.

Que de conformidad con lo anterior, el presente Decreto Ley no desconoce la conexidad estricta, pues no regula materias genéricas del Acuerdo Final, en tanto busca solo facilitar y asegurar la implementación de dos puntos

específicos del mismo. En este sentido, es claro que existe un vínculo específico entre los contenidos de este Decreto y los puntos antes señalados del Acuerdo Final.

### **3.3 Conexidad suficiente:**

Que el presente Decreto Ley tiene un grado de estrecha proximidad entre las materias objeto de regulación y los puntos 2.1.2 y 3.4 del Acuerdo Final, de manera que las mismas son desarrollos propios del Acuerdo y existe una relación entre cada artículo y el Acuerdo que no es incidental ni indirecta.

Que en cumplimiento del requisito de conexidad suficiente el presente decreto leyes instrumental a la realización de los objetivos o compromisos del Acuerdo Final como quiera que expresamente crea el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, como parte de una concepción moderna de seguridad que se funda en el respeto de la dignidad humana, en la promoción y respeto de los derechos humanos y en la defensa de los valores democráticos particularmente en protección de los derechos y libertades de los que ejercen la política. Así mismo, establece e identifica los elementos del Sistema y sus diferentes instancias, así como también, determina la creación del programa de protección integral para las y los integrantes del nuevo movimiento o partido político que surja del tránsito de las FARC EP a la actividad política legal, todo lo cual fue objeto de acuerdo en los puntos 2.1.2 y 3.4, de tal manera que las normas contempladas en el presente Decreto Ley constituye el marco legal que permiten facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final.

Que en este mismo orden, de acuerdo al compromiso adquirido en el Acuerdo Final, se fijó el objeto que ha de tener la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, con el fin de hacer seguimiento a los avances en el desmantelamiento de organizaciones criminales y de todas aquellas que amenacen el ejercicio de la política y el Comité de impulso a las investigaciones por delitos contra quienes ejercen la política y aquellos que atenten especialmente contra quienes se declaren en oposición, y defensores de derechos humanos, el cual tendrá en cuenta el enfoque de género.

Que el artículo 12 y 14 crean programas que se encargarán de coordinar con las demás entidades estatales la implementación de las políticas, programas, acciones y medidas que tiendan a la protección integral de los integrantes del nuevo partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP y para las comunidades y organizaciones en los territorios en ejercicio de la política. Que el artículo 15, en concordancia con el Acuerdo Final crea un programa de Promotores (as) Comunitarios de Paz y Convivencia con el objetivo de impulsar mecanismos alternativos de resolución de conflictos en los territorios, promover la defensa de los derechos humanos y estimular la convivencia comunitaria.

### **4. Necesidad estricta:**

Que el presente Decreto Ley regula materias para las cuales ni el trámite legislativo ordinario ni el procedimiento legislativo especial previsto en el artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2016 son idóneos, pues la regulación que aquí se adopta tiene un carácter urgente e imperioso y, por tanto, no es objetivamente posible su tramitación a través de los canales deliberativos ordinario o del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz.

Que el Sistema Integral de Seguridad se concibe en un marco de garantías de los derechos y libertades y busca asegurar la promoción y protección de la persona, el respeto por la vida y la libertad de pensamiento y opinión, para así fortalecer y profundizar la democracia.

Que se busca garantizar los derechos y libertades de quienes están ejerciendo la política en el marco de reglas democráticas, y ni el Procedimiento Legislativo Ordinario ni el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz permiten la atención inmediata en materia de seguridad. En este sentido, las medidas que adopta el presente Decreto Ley pretenden disminuir el riesgo de afectación del derecho fundamental a la seguridad personal y consecuentemente a la vida en el marco del fin del conflicto, en especial quienes luego de la confrontación armada se transformen en opositoras y opositores políticos y que por tanto deben ser reconocidos y tratados como tales.

Que el Acuerdo Final prevé poner en marcha un Sistema Integral para el Ejercicio de la Política, entendiendo la seguridad como valor democrático y bajo la perspectiva del humanismo, que debe inspirar la actuación del Estado. En este sentido, el Sistema debe servir de garantía efectiva de los derechos y libertades de quienes están ejerciendo la política en el marco de reglas democráticas.

Que todo lo anterior no puede tener inicio sin la puesta en marcha del Sistema Integral de Seguridad, por lo cual resultan urgentes e imperiosas las disposiciones contenidas en el presente decreto.

Que este hecho se evidencia, adicionalmente, en la situación actual que están viviendo en los territorios los líderes comunitarios, de comunidades rurales, de organizaciones sociales, de mujeres y defensoras de derechos humanos y de movimientos sociales.

Que el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política objeto de la presente regulación fue acordado en el punto 2.1.2, específicamente los numerales 2.1.2.1 y 2.1.2.2 Y 3.4 del Acuerdo Final. Adicionalmente, se encuentra incluido en el punto 6.1.10, Calendario de Implementación Normativa en el literal g.

Que por todo lo anterior ni el Procedimiento Legislativo Especial Para la Paz ni el Procedimiento Legislativo Ordinario permiten atender la urgencia de establecer las normas que se requieren para formular y así poner en marcha el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la política, proceso que permitirá materializar el Acuerdo Final, en materia de seguridad y participación política.

Que las disposiciones contenidas en el presente Decreto Ley y relacionadas con el Sistema no versan sobre materias sujetas a reserva estricta de ley, razón por la cual no resulta imperativo que se surtan deliberaciones sobre el particular en el trámite legislativo ordinario o especial.

Que la presente regulación no versa sobre asuntos expresamente excluidos por el Acto Legislativo, es decir, actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes códigos, leyes que requieren mayoría calificada o absoluta para su aprobación, decretar impuestos, o temas de reserva legal.

Que, por todo lo anteriormente expuesto,

## **DECRETA**

### **Artículo 1. Creación del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política.**

Créase el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, como parte de una concepción moderna de seguridad que se funda en el respeto de la dignidad humana, en la promoción y respeto de los derechos humanos y en la defensa de los valores democráticos particularmente en protección de los derechos y libertades de los que ejercen la política. Este Sistema, estará constituido por el conjunto de normas, programas, proyectos, planes, comités, las entidades públicas en los órdenes nacional y territorial y las organizaciones e instancias encargadas de formular o ejecutar los planes, programas y acciones específicas, tendientes a garantizar la seguridad y protección de los sujetos individuales y colectivos beneficiarios de que trata el presente decreto.

**Artículo 2. Objeto.** El Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política tiene por objeto contribuir a crear y garantizar una cultura de convivencia, tolerancia y solidaridad que dignifique el ejercicio de la política y brinde garantías para prevenir cualquier forma de estigmatización y persecución.

Para ello se hará el diseño, seguimiento, coordinación intersectorial y promoción a nivel nacional y territorial de medidas de prevención, protección y seguridad donde se desarrolle un nuevo modelo de garantías de derechos ciudadanos para quienes hayan sido elegidos popularmente, quienes se declaren en oposición, líderes comunitarios, comunidades rurales, organizaciones sociales, de mujeres y/o defensoras de derechos humanos y sus miembros, líderes de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, movimientos sociales y el nuevo movimiento o partido político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, así como de sus integrantes en proceso de reincorporación a la vida civil.

Las medidas con ocasión de este decreto tendrán un enfoque territorial y de género. El Gobierno Nacional reglamentará la materia con el fin de dar cumplimiento a la implementación del enfoque étnico en el sistema integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política. Para ello, consultará la reglamentación correspondiente con los grupos étnicos por medio de los procedimientos e instancias existentes.

**Artículo 3. Fines del Sistema.** El Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política busca cumplir con un marco de garantías de los derechos y libertades, fomentar la convivencia y la tolerancia, el respeto por la vida y la libertad de pensamiento y opinión, para así fortalecer y profundizar la democracia, adoptando mecanismos para promover la permanencia de los líderes sociales en sus territorios y brindar garantías de no repetición.

**Artículo 4. Elementos del sistema.** Constituyen elementos del sistema, sin perjuicio de las funciones y competencias que constitucional, legal y reglamentariamente se encuentren asignadas a las diferentes autoridades públicas:

1. La adecuación normativa e ,institucional, que comprenderá: i) la creación de la Instancia de Alto Nivel, ii) la revisión del marco normativo para elevar el costo de los delitos contra quienes ejercen política y iii) el fortalecimiento de las capacidades de investigación y judicialización por dichas conductas.

2. La prevención que conlleva: i) fortalecer el Sistema de Alertas Tempranas y los mecanismos preventivos de seguridad con enfoque territorial y de género y medidas de prevención contenidas en los programas integrales de seguridad.

3. La protección que comprende, entre otras las siguientes medidas: i) El Programa de Protección Integral para las y los integrantes del nuevo movimiento o partido político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, actividades y sedes, así . como a las y los antiguos integrantes de las FARC-EP que se reincorporen a la vida civil y a las familias de todos los anteriores a cargo de las entidades competentes, ii) una Mesa Técnica de Seguridad y Protección, iii) un Plan Estratégico de Seguridad y Protección, un Cuerpo de Seguridad y Protección, iv) Programa de Protección para organizaciones políticas declaradas en oposición, v) Programa de Protección Colectiva.

4. La evaluación y seguimiento a través de: i) un Sistema de Planeación, Información y Monitoreo Interinstitucional y ii) una Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño del Sistema Integral de Protección.

**Artículo 5. Instancias del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política.**

Las instancias que hacen parte del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, son las siguientes:

1. La Comisión Nacional de Garantías de Seguridad.
2. La Instancia de Alto Nivel del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política.
3. El Delegado presidencial.
4. La Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño del Sistema Integral de Protección.
5. El Comité de Impulso a las Investigaciones.
6. Los Programas de Protección contemplados en el presente decreto ley.
7. Sistema de prevención y alerta para la reacción rápida.

**Parágrafo 1.** El Programa de Reconciliación, Convivencia y Prevención de la Estigmatización, se diseñará y, ejecutará por el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia.

**Parágrafo 2.** Las instituciones del Estado trabajarán de manera coordinada y promoverán la corresponsabilidad para garantizar la efectividad de las medidas adoptadas en el marco de este Sistema.

**Artículo 6. Instancia de Alto Nivel del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política.** Créase la Instancia de Alto Nivel del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, cuyo objeto será la implementación del Sistema de Seguridad para el Ejercicio de la Política, la cual estará integrada, así:

1. El Presidente de la República y/o su delegado.
2. El Ministro del Interior.
3. El Ministro de Defensa Nacional.
4. El Ministro de Justicia y del Derecho
5. El Comandante de las Fuerzas Militares.
6. El Director de la Policía Nacional.
7. El Consejero Presidencial para los Derechos Humanos
8. El Director de la Unidad Nacional de Protección -UNP-.
9. Participación permanente del nuevo movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal.

**Parágrafo 1°.** Si el Presidente de la República, en uso de sus facultades constitucionales, decide asignar al Vicepresidente de la República la función de asistir como miembro de la Instancia de Alto Nivel, el Vicepresidente de la República presidirá la Instancia de Alto Nivel, en ausencia del Presidente de la República.

**Parágrafo 2°.** Se garantizará la participación de los partidos y movimientos políticos especialmente de aquellos que hayan sido afectados en su seguridad, de organizaciones de víctimas y de derechos humanos y de movimientos sociales, incluidos los de las mujeres.

**Parágrafo 3°.** Cuando se considere pertinente, podrán ser invitados a las sesiones de la instancia, un delegado de las organizaciones internacionales de derechos humanos con presencia en Colombia

y otros delegados de entidades del Estado y órganos judiciales y de control, como el Director del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo.

**Artículo 7. Funciones de la Instancia de Alto Nivel del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política.** La Instancia de Alto Nivel del Sistema Integral de Seguridad tendrá a su cargo, sin perjuicio de las funciones y competencias que constitucional, legal y reglamentariamente se encuentren asignadas a las diferentes autoridades públicas, las siguientes funciones:

1. Garantizar la implementación, funcionamiento y articulación del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política.
2. Establecer mecanismos de interlocución permanente con los partidos y movimientos políticos y movimientos sociales, especialmente los que ejerzan la oposición, y el nuevo movimiento que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, así como las comunidades rurales en el territorio.
3. Servir de espacio de interlocución y seguimiento a las condiciones de seguridad y protección de los integrantes de los partidos y movimientos políticos y, especialmente los que ejerzan la oposición, defensores de derechos humanos y el nuevo movimiento que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal y de sus integrantes en proceso de reincorporación a la vida civil.
4. Promover, en coordinación con las entidades del Estado competentes, la adopción de las medidas que permitan la puesta en marcha de los Programas de Protección, entre ellos el Programa Integral de Protección para Comunidades Rurales, el Programa de Protección Integral para las FARC-EP o el nuevo partido o movimiento que surja de su tránsito a la actividad política legal y el Programa para organizaciones políticas declaradas en oposición y su debida implementación.
5. Proponer las directrices para la adopción de un sistema de información, planeación, monitoreo, seguimiento y evaluación del Sistema con carácter interinstitucional y representación de los partidos y movimientos políticos, que permita realizar una evaluación de desempeño y de resultados, y ajustar la estrategia y procedimientos para garantizar las condiciones de seguridad en el ejercicio de la política.
6. Proponer los lineamientos y directrices para el funcionamiento de la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño del Sistema y del Comité de Impulso a las Investigaciones por los delitos contra quienes ejercen la política.
7. Servir como eje articulador con otras instituciones del Estado como la Defensoría del Pueblo, la Fiscalía General de la Nación y la Procuraduría General de la Nación.
8. Formular recomendaciones para el fortalecimiento de las capacidades investigativas y de judicialización para procesar a quienes atenten contra quienes ejercen la política.
9. Sugerir acciones en materia de seguridad, prevención y protección para los sujetos o destinatarios de las medidas integrales previstas en este Decreto.
10. Revisar el marco normativo para elevar los costos de los delitos contra quienes ejercen la política, y una vez realizado sugerir las normas y medidas necesarias para la adecuación normativa e institucional.
11. Coordinar con las autoridades departamentales y municipales, el seguimiento a manifestaciones criminales, incluyendo la recepción de reportes y denuncias, que contribuya a complementar el esfuerzo estatal;
12. Proponer mecanismos de articulación institucional por parte de las entidades que participen del Sistema Integral.
13. Presentar un informe periódico de rendición de cuentas que ilustre los logros y avances de las acciones desarrolladas.
14. Dictar su propio reglamento.

**Artículo 8. Secretaría Técnica de la Instancia de Alto Nivel.** La Secretaría Técnica de la Instancia de Alto Nivel será ejercida por un Delegado Presidencial quien será un servidor público del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República de libre nombramiento y remoción por parte del Presidente de la República.

**Artículo 9. Funciones de la Secretaría Técnica.** Corresponde a la Secretaría Técnica, ejercer las siguientes funciones:

1. Coordinar el Sistema de Planeación, Información y Monitoreo de los mecanismos de interlocución permanente con los partidos y movimientos políticos, especialmente los que ejercen la oposición, y el nuevo movimiento que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal que establezca la Instancia de Alto Nivel.
2. Hacer seguimiento a las medidas de protección y seguridad que se adopten en el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política.

3. Mantener, bajo las orientaciones de la Instancia de Alto Nivel,<sup>1</sup> una interlocución permanente con los integrantes de los partidos y movimientos políticos, defensores de derechos humanos, incluyendo el partido político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad legal y de los integrantes de las FARC-EP en proceso de reincorporación a la vida civil.

4. Hacer seguimiento a los Programas de Protección Integral.

5. Las demás que le sean delegadas o sean inherentes a las actividades que desarrollará como Delegado Presidencial.

**Artículo 10. Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño del Sistema Integral de Protección.** El Gobierno Nacional implementará y pondrá en marcha una Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, con el fin de hacer seguimiento a los avances en el desmantelamiento de organizaciones criminales y de todas aquellas que amenacen el ejercicio de la política. La Comisión contará con representación de partidos y movimientos políticos. Todo lo anterior, sin perjuicio de las funciones y competencias que constitucional, legal y reglamentariamente se encuentre asignadas a las diferentes autoridades públicas. La comisión presentará un informe anual del seguimiento y la evaluación realizada, con recomendaciones para el ajuste del sistema. Dicha comisión contará con un sistema de planeación, información y monitoreo con carácter interinstitucional y representación de los partidos y movimientos políticos, que permita realizar una evaluación de desempeño y de resultados, y a la vez ajustar la estrategia de procedimientos para garantizar las condiciones de seguridad en el ejercicio de la política. Este sistema incluirá información específica sobre los riesgos y amenazas contra la participación y representación política, social y comunitaria de las mujeres. Dicho sistema tendrá acompañamiento permanente de organizaciones humanitarias de tipo internacional que se acuerden con los partidos y movimientos políticos.

**Artículo 11. Comité de impulso a las investigaciones por delitos contra quienes ejercen la política.** Se creará un Comité de impulso a las investigaciones por delitos contra quienes ejercen la política y aquellos que atenten especialmente contra quienes se declaren en oposición, y defensores de derechos humanos, el cual tendrá en cuenta el enfoque de género. Todo lo anterior, sin perjuicio de las funciones y competencias que constitucional, legal y reglamentariamente se encuentren asignadas a las diferentes autoridades públicas.

**Artículo 12. Programa de Protección Integral para las y los integrantes del nuevo movimiento o partido político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal.** Créase el Programa de Protección Integral, el cual se encargará de coordinar con las demás entidades estatales pertinentes, la implementación de las políticas, programas, acciones y medidas que tiendan a la protección integral de los integrantes del nuevo partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, sedes y actividades, así como a los antiguos integrantes de las FARC-EP que se reincorporen a la vida civil y a las familias de todos los anteriores, de acuerdo con el nivel de riesgo. El gobierno nacional reglamentará el Programa.

El Programa de Protección Integral será coordinado por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

**Artículo 13. Presunción de Riesgo Extraordinario.** Las y los integrantes del nuevo movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, tendrán presunción de riesgo extraordinario de acuerdo a criterios razonables presentados por sus representantes ante la Mesa Técnica. El nuevo movimiento político tendrá presunción de riesgo extraordinario.

**Artículo 14. Programa Integral de Seguridad para las comunidades y organizaciones en los territorios.** Se creará el Programa Integral de Seguridad y Protección para comunidades, líderes, dirigentes, representantes y activistas de organizaciones sociales, populares, étnicas, de mujeres y de género a cargo del Ministerio del Interior en los territorios, incluyendo las garantías de seguridad para defensores y defensoras de derechos humanos. Para su adecuada implementación, concurrirán la Unidad Nacional de Protección y la Policía Nacional, de conformidad con las obligaciones que legal y constitucionalmente les han sido atribuidas. El Programa de Protección será reglamentado por el Gobierno Nacional.

**Artículo 15. Programa de Promotores (as) Comunitarios de Paz y Convivencia:** se creará a instancias del Ministerio del Interior, y en coordinación con el Ministerio de Justicia, el Programa de Promotores(as) Comunitarios de Paz y Convivencia, el cual tendrá como propósito el impulsar mecanismos alternativos de resolución de conflictos en los territorios, promover la defensa de los

derechos humanos y estimular la convivencia comunitaria. El Programa de Promotores será reglamentado por el Gobierno Nacional.

**Artículo 16. Seguridad para los miembros de las organizaciones políticas que se declaren en oposición.** En concordancia con lo establecido en el Estatuto de la Oposición, la Unidad Nacional de Protección articulará programas de protección y seguridad para los directivos y miembros de las organizaciones políticas declaradas en oposición.

**Artículo 17. Sistema de Alertas Tempranas.** El Gobierno nacional, en coordinación con la Defensoría del Pueblo, reglamentará el sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, operaciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales que pongan en riesgo la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, así como cualquier hecho o conducta criminal en contra de quienes hayan sido elegidos popularmente, quienes se declaren en oposición, líderes comunitarios, comunidades rurales, organizaciones sociales, organizaciones de mujeres y/o defensoras de derechos humanos y sus miembros, líderes de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, movimientos sociales y el nuevo movimiento o partido político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, así como de sus integrantes en proceso de reincorporación a la vida civil. El Sistema emitirá alertas de forma autónoma. La respuesta rápida del Estado y las acciones del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política deberán articularse con los mecanismos preventivos y de protección, descritos en este Decreto.

**Artículo 18. Evaluación de Riesgo.** La evaluación de riesgo de los sujetos de protección del presente Decreto, deberá tener en cuenta los informes o insumos del sistema de prevención y alerta a cargo de la Defensoría del Pueblo, y los resultados de la reacción rápida que realice el Gobierno; la participación de los sujetos beneficiarios durante el proceso de evaluación y los demás informes de organizaciones en el terreno pertinentes para cada caso. Sus resultados deberán ser debidamente motivados informando los elementos tomados en consideración para fundar la decisión y ser puestos en conocimiento del solicitante o colectivo.

Cada programa contará con una instancia de evaluación del riesgo, definirá los tiempos máximos de evaluación y desarrollará los procedimientos con presteza.

**Artículo 19. Vigencia:** El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

## **PUBLÍQUESE y CÚMPLASE.**

### **2. Decisión**

**Primero.** Declarar **EXEQUIBLE**, por el aspecto procedimental, el Decreto ley 895 de 2017, "*por el cual se crea el Sistema Integral de Seguridad para el ejercicio de la Política*".

**Segundo.** Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18 y 19 del Decreto ley 895 de 2017.

**Tercero.** Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 6º del Decreto Ley 895 de 2017, en el entendido que la expresión "*participación permanente*" contenida en el numeral 9º no implica la calidad de integrante de la instancia allí regulada.

### **3. Síntesis de la providencia**

La Corte Constitucional corroboró que el Decreto Ley 895 de 2017 cumplió con los requisitos formales y competenciales necesarios para que una norma expedida por el Presidente de la República en virtud de sus especiales competencias en el contexto del Acuerdo de Paz, sea acorde a la Constitución. Así, se comprobó que se reunieron los requisitos procedimentales, en cuanto i) fue suscrito por el Presidente de la República y el Viceministro del Interior, los Ministros de Defensa Nacional y de Justicia y del Derecho; ii) existe un título que guarda coherencia con la normativa que describe su contenido; iii) se expresa las competencias excepcionales de que hace uso para su expedición; y iv) se encuentra suficientemente motivado.

De otra parte, la Corte advirtió que en lo concerniente a la competencia del Gobierno Nacional para expedir el Decreto Ley se comprobó: i) que fue adoptado dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2016; ii) conexidad objetiva en la medida que existe un vínculo general cierto, verificable y específico entre la normativa expedida y el Acuerdo Final, iii) conexidad estricta desde el punto de vista externo e interno; iv) conexidad suficiente en razón al vínculo instrumental y la estrecha proximidad entre lo regulado y el contenido del Acuerdo Final; y v) el criterio de estricta necesidad teniendo en cuenta la urgencia e imperiosidad de adoptar medidas para garantizar la seguridad personal, vida e integridad de quienes serán beneficiarios del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, en razón a las circunstancias de riesgo en que se encuentran quienes ejercen en política y, especialmente, quienes después de dejar las armas, hacen tránsito al debate político.

La Corte verificó también que las facultades extraordinarias no fueron ejercidas por el Presidente de la República para expedir actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, códigos, leyes que necesitan mayoría calificada o absoluta para regular asuntos sometidos a reserva de ley.

En cuanto al contenido material de las disposiciones del Decreto Ley 895 de 2017, la Corte encontró que las normas analizadas no contravienen los parámetros establecidos en la Constitución Política. Así, para la Sala las medidas contenidas en los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18 y 19 responden de forma adecuada a la búsqueda de garantizar la seguridad en el ejercicio de la política de un grupo desmovilizado en tránsito hacia la paz, específicamente dispone de medidas de prevención y protección a quienes desempeñen esta actividad, así como para evitar cualquier forma de estigmatización y persecución, máxime dadas las experiencias históricas como la acaecida con la Unión Patriótica (UP) y el M-19, entre otras, así como de defensores de derechos humanos y líderes sociales.

Considera la Corte que la creación de un moderno concepto de seguridad para el ejercicio de la política establecido en el Acuerdo Final e implementado en este Decreto Ley, se corresponde con la Constitución y tiene como base, (i) la dignidad de la persona humana, en la promoción y respeto de los derechos humanos y, (ii) la defensa de los valores democráticos, particularmente en la protección de los derechos y libertades de los que ejercen la política en momentos de transición hacia una paz estable y duradera. La Corte encontró que en un contexto de tránsito hacia la paz, en el que comúnmente existen riesgos para el ejercicio de la política, se presentan circunstancias dentro de las cuales determinados grupos considerados vulnerables se ven abocados a **riesgos de mayor intensidad** asociados a las actividades propias del debate político e ideológico.

También, la Sala estimó que pese a la declaratoria de exequibilidad de los artículos 2, 6, 9, 11, 14 y 17 de la norma objeto de control constitucional, la referencia a líderes comunitarios, comunidades rurales, organizaciones sociales, de mujeres y/o defensoras de derechos humanos y sus miembros, líderes de los partidos y movimientos políticos y movimientos sociales, debe comprender a las víctimas como sector social que goza de especial protección constitucional, en procura de garantías de seguridad eficaces en cuanto a "*prevención y protección*" para participar en política. La Corte consideró que las víctimas del conflicto que se dedican a la política lo hacen en condiciones especiales de debilidad respecto de los demás movimientos y partidos políticos, por lo cual el Estado, dada su obligación de garantizar la seguridad y de promover la participación, tiene el deber de brindarles especial protección.

Finalmente, la Corporación encontró que la conformación de la Instancia de Alto Nivel e inclusión en forma permanente que dispone el artículo 6o. numeral 9o. del "*nuevo movimiento político que surja del tránsito de las Farc Ep a la actividad política legal*", no implica la calidad de integrante de la instancia allí regulada.

#### **4. Aclaraciones de voto**

Los magistrados **Alejandro Linares Cantillo, Diana Fajardo Rivera y Alberto Rojas Ríos**, anunciaron una aclaración el voto con respecto al alcance del juicio de necesidad estricta.

**III. SOLICITUD DE NULIDAD SENTENCIA T-073/17 –AUTO /17 (AGOSTO 30)  
M.P. Iván Escruce Mayolo**

La Sala Plena de la Corte Constitucional declaró la nulidad de la sentencia T-073 de 2017 solicitada por la Alcaldesa del Municipio de Chinácota, debido a que se estableció que en la misma no se tuvo en cuenta la autonomía de las entidades territoriales relacionada con la regulación de los usos del suelo.

Como fundamento de la solicitud de nulidad la Alcaldesa del municipio de Chinácota expuso que existió *"una vulneración al derecho al debido proceso de la entidad territorial por desconocimiento y/o desaplicación de la norma especialmente porque el desconocimiento de las competencias sobre uso del suelo para actividades de alto impacto generará (sic) un caos del ordenamiento territorial en todo el territorio nacional"*. Igualmente adujo que la motivación de la sentencia censurada *"estudió solamente el interés particular de la accionante dejando de lado la perspectiva de la autonomía de los municipios en materia de ordenamiento territorial, vulnerándose la Constitución misma"*. En primer lugar porque la sentencia T-073 de 2017 desconoce el precedente de las sentencias C-931 de 2006 y T-445 de 2016, porque en dichas providencias se establece la planeación y el ordenamiento territorial constituyen elementos fundamentales de la autonomía de las entidades territoriales. En un segundo punto, que conforme a la sentencia C-192 de 2016 en los casos en que las modificaciones de los usos del suelo resulten arbitrarias o impliquen una afectación desproporcionada de los intereses de los particulares, estos últimos pueden acudir a acciones de reparación frente al eventual daño antijurídico. En este sentido, bajo el entendimiento constitucional, deben primar las normas de ordenamiento territorial frente al derecho de propiedad. En tercer lugar, indica la solicitante que la providencia objeto de solicitud de nulidad desconoce la Ley 1454 de 2011 que define el ordenamiento territorial como un instrumento de planificación que pone en cabeza de los municipios la competencia para formular, adoptar y reglamentar los usos de suelos en áreas urbanas y rurales.

Luego del estudio de la sentencia cuya nulidad se solicita, la Corte Constitucional constató que, ciertamente la Sala de Revisión que emitió la providencia desconoció el precedente contenido en las sentencias C-931 de 2006, C-192 de 2016 y T-445 de 2016, toda vez que no se tuvo en cuenta la competencia de la entidad territorial para establecer el uso de suelo, lo que constituye una violación al debido proceso, por cuanto, no realizó un análisis de fondo sobre la situación del municipio en materia de uso de suelo, lo que evidencia el desconocimiento de la autonomía del ente municipal.

En consecuencia, el Pleno de la Corporación declaró la nulidad de la sentencia T-073 de 2017 y dispuso que la decisión de fondo del asunto fuera resuelto por el pleno de la Corporación con el fin de emitir nueva sentencia conforme a los lineamientos jurisprudenciales vigentes.

**LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ**

Presidente

