

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

COMUNICADO No. 48

Septiembre 13 y 14 de 2017

I. EXPEDIENTE RDL-032-SENTENCIA C-569/17 (Septiembre 13) M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez

1. Norma revisada

"DECRETO LEY NÚMERO 899 DE 2017. (29 MAY 2017)

"Por el cual se establecen medidas e instrumentos para la reincorporación económica y social colectiva e individual 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"

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

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

CONSIDERANDO:

Consideraciones Generales:

Que en 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.

Que con la suscripción del Acuerdo Final se 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, en virtud de la cual se encuentra facultado para expedir decretos con fuerza material de Ley.

Que la Corte Constitucional mediante 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 del presente Decreto Ley tiene una naturaleza instrumental, pues su objeto es facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del punto 3.2 y en especial los puntos 3.2.2, 3.2.2.1, 3.2.2.3, 3.2.2.4, 3.2.2.5, 3.2.2.6, 3.2.2.7 Y 3.2.2.8 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, tal como se expondrá en la parte motiva.

Requisitos Formales de Validez Constitucional:

Que el presente decreto 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 partir de la refrendación del 30 de noviembre de 2016.

Que el presente decreto es suscrito, en cumplimiento del artículo 115 inciso 3 de la Constitución Política, por el Presidente de la República y los Ministros de Interior, Hacienda y Crédito Público, Salud y Protección Social y el Director de Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, 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 establecen medidas e instrumentos para la reincorporación económica y social colectiva e individual 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"*, 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:

Requisitos materiales de validez constitucional:

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 y (iH) 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 y en especial los puntos 3.2.2, 3.2.2.1, 3.2.2.3, 3.2.2.4, 3.2.2.5, 3.2.2.6, 3.2.2.7 Y 3.2.2.8 del Acuerdo Final, reafirma su compromiso con la implementación de medidas que conduzcan a la reincorporación económica y social de las FARC EP.

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, consagrando acciones tendientes a facilitar la formalización jurídica de una organización de economía social y/o solidaria, el desarrollo y ejecución de programas y proyectos productivos sostenibles, el reconocimiento de garantías para una reincorporación económica y social sostenible, la reincorporación de los menores de edad que hayan salido de los campamentos de las FARC EP lo cual se encuentra plenamente desarrollado en el presente decreto ley.

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 en el punto 3.2.2.4 del Acuerdo Final se convino lo referente a la acreditación y tránsito a la legalidad de los integrantes de las FARC-EP, expresando que la acreditación es necesaria para acceder a las medidas acordadas para las FARC-EP en el Acuerdo Final, entre estas, las medidas de reincorporación en lo económico y lo social. Para el desarrollo de este punto, el presente decreto ley establece el artículo 2, los beneficiarios de los programas de reincorporación.

Que en el punto 3.2.2.5 del Acuerdo Final se convino lo referente a la reincorporación para los menores de edad que han salido de los campamentos de las FARC-EP, concertando que serán objeto de medidas de especial atención y protección que se discutirán en el Consejo Nacional de la Reincorporación. Para el desarrollo de este punto, el presente decreto ley establece su artículo 3, las reglas que se atenderán para el proceso de reincorporación de menores de edad.

Que en el punto 3.2.2.6 del Acuerdo Final se convino lo referente a la identificación de necesidades del proceso de reincorporación económica y social, concertando que se realizará un censo socioeconómico con el propósito de suministrar la información requerida para facilitar el proceso de reincorporación integral de las FARC-EP a la vida civil. Para el desarrollo de este punto, el presente decreto ley establece su artículo 10, que se realizará el mencionado censo como se pactó en el Acuerdo Final y con los objetivos convenidos, en su artículo 11 lo referente al desarrollo y ejecución

de programas y proyectos productivos, en sus artículos 13 y 14 establece lo referente a los proyectos productivos colectivos y proyectos productivos o de vivienda de carácter individual.

Que en el punto 3.2.2.1 del Acuerdo Final se convino lo referente a la organización para la reincorporación colectiva económica y social, concertando que con el propósito de promover un proceso de reincorporación económica colectiva, las FARC-EP podrán constituir una organización de economía social y/o solidaria, denominada Economías Sociales del Común (ECOMÚN). Para el desarrollo de este punto, el presente decreto ley establece las disposiciones para la organización de ECOMÚN, estableciendo en su artículo transitorio 4 lo referente a su constitución y organización, en su artículo 5 su objeto y en su artículo 6 lo referente a la asesoría jurídica y técnica que facilitará el Gobierno Nacional a esta organización.

Que en el punto 3.2.2.7 del Acuerdo Final se convino lo referente a las garantías para una reincorporación económica y social sostenible, concertando lo referente a la renta básica, la asignación única de normalización, la seguridad social, los planes o programas sociales y la pedagogía para la paz. Para el desarrollo de este punto, el presente decreto ley establece lo referente a estas asignaciones en sus artículos 7, 8 Y 12, lo concerniente a enfermedades de alto costo en su artículo 17, lo referente a la pedagogía para la paz en su artículo 19, lo referente al acceso al sistema financiero en su artículo 21.

Que en el punto 3.2.2.8 del Acuerdo Final se convino lo referente a otros recursos para proyectos de reincorporación económica, concertando que los recursos económicos aportados por la cooperación internacional no reembolsable, el sector privado y fundaciones para los proyectos de reincorporación económica. Para el desarrollo de este punto, el presente decreto ley establece su artículo 16 lo referente a estos recursos en consonancia con lo convenido.

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 3.2.2, 3.2.2.1, 3.2.2.3, 3.2.2.4, 3.2.2.5, 3.2.2.6, 3.2.2.7 Y 3.2.2.8 del Acuerdo Final.

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 y para cumplir con el requisito de conexidad estricta en los términos de la Corte Constitucional, el Gobierno identificará el contenido preciso del Acuerdo que es objeto de implementación y demostrará que la medida respectiva está vinculada con ese contenido.

Que el artículo 1 establece el objeto del decreto ley, los artículos 20 y 23 que regulan lo concerniente a la asignación de los recursos para los beneficiarios objeto de la presente norma, el artículo 18 lo concerniente a el enfoque psicosocial de la reincorporación y artículo 22 fija el límite para el acceso a los beneficios convenidos en el Acuerdo Final, todo lo cual responde al punto 3.2 del Acuerdo Final, en el que se pactó lo referente a la reincorporación de las FARC-EP a la vida civil en lo económico y lo social de acuerdo con sus intereses, por cuanto este decreto ley implementa este punto del Acuerdo Final en su integralidad, estableciendo las materias a regular y las reglas sobre los recursos con que se pretende cubrir los beneficios económicos convenidos en el Acuerdo.

Que el artículo 2 al determinar los beneficiarios objeto de la presente norma, responde al punto 3.2.2.4 del Acuerdo Final, en el que se pactó lo referente a la acreditación y tránsito a la legalidad de los integrantes de las FARC-EP, por cuanto este decreto ley se refiere a los beneficios de reincorporación económica y social, de los integrantes de las FARC-EP estableciendo que la acreditación y el tránsito a la legalidad son necesarios para acceder a los beneficios acordados y establecidos en esta norma, en consonancia con lo convenido en el Acuerdo Final.

Que el artículo 3 desarrolla lo referente a la reincorporación para los menores de edad, lo cual corresponde al punto 3.2.2.5 del Acuerdo Final, en el que se pactó la reincorporación para los menores de edad que han salido de los campamentos de las FARC-EP y que hace parte integral del punto 3.2., por cuanto este decreto ley dispone las reglas que se atenderán para el proceso de reincorporación y en consecuencia se establecen también las reglas referentes a la reincorporación de menores de edad, en los términos y condiciones convenidos en el Acuerdo Final.

Que los artículos 10, 11, 12, 13 Y 14 que tratan sobre la realización de un censo socio económico mediante el que se identificaran los programas y proyectos para la reincorporación de los integrantes de las FARC-EP, responden al punto 3.2.2.6 del Acuerdo Final en el que se convino lo referente a la

identificación de necesidades del proceso de reincorporación económica y social por cuanto, se implementa lo referente a la identificación de necesidades a través del censo socio económico, la identificación de programas y proyectos productivos y de vivienda, de la manera como se pactó en el Acuerdo Final.

Que los artículos 4, 5, 6 regulan la constitución, organización, objeto y asesoría jurídica y técnica a ECOMUN, lo cual responde al punto 3.2.2.1. del Acuerdo Final, en el que se convino lo referente a constitución por parte de las FARC-EP de una organización de economía social y/o solidaria, denominada Economías Sociales del Común (ECOMUN), por cuanto permite la implementación de esta organización que pretende promover el proceso de reincorporación económica colectiva de las FARC-EP, conforme al Acuerdo Final.

Que los artículos 7, 8, 9, 19 Y 21, que tratan sobre la asignación única de normalización, renta básica, la seguridad social, la pedagogía para la paz y el acceso al sistema financiero, responden al punto 3.2.2.7 del Acuerdo Final, en el que se convino lo referente a las garantías para una reincorporación económica y social sostenible, por cuanto permite la implementación de estos beneficios económicos estableciendo las condiciones para su otorgamiento, conforme a lo pactado en el Acuerdo Final.

Que el artículo 16 refiere a otros recursos para la reincorporación económica, lo que responde al punto 3.2.2.8 del Acuerdo Final, en el que se pactó lo referente a otros recursos para proyectos de reincorporación económica, por cuanto implementa lo concerniente a los recursos aportados por cooperación internacional, el sector privado, fundaciones y por organismos multilaterales para los proyectos de reincorporación económica, estableciendo que podrán incrementar los beneficios para proyectos, de la manera como se pactó en el Acuerdo Final.

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 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.

Conexidad suficiente

Que el presente decreto ley tiene un grado de estrecha proximidad entre las materias objeto de regulación y los puntos 3.2.2, 3.2.2.1, 3.2.2.3, 3.2.2.4, 3.2.2.5, 3.2.2.6, 3.2.2.7 Y 3.2.2.8 del Acuerdo Final, 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.

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 determina los criterios, medidas e instrumentos del Programa de Reincorporación Económica y Social, colectiva e individual, a la vida civil de los integrantes de las FARC EP, determina sus beneficiarios, regula la reincorporación de menores de edad, identifica y regula las necesidades del proceso de reincorporación económica y social, así como también las garantías para una reincorporación económica y social sostenible, lo concerniente a la constitución de ECOMUN, todo lo cual fue objeto de acuerdo en los los puntos 3.2.2, 3.2.2.1, 3.2.2.3, 3.2.2.4, 3.2.2.5, 3.2.2.6, 3.2.2.7 Y 3.2.2.8 del Acuerdo Final, 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.

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 las normas previstas, facilitan y aseguran la implementación del Acuerdo Final, por cuanto establece el marco jurídico del programa de reincorporación económica y social, colectiva e individual, a la vida civil de los integrantes de las FARC-EP de acuerdo con lo pactado en el Acuerdo Final, dispone cuales son los beneficios socio económicos del proceso de reincorporación a la vida civil para los integrantes de las FARC- EP. establece requisitos, condiciones de acceso. recursos e identifica los proyectos y programas, en concordancia con lo convenido en el Acuerdo Final.

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

Que la presente normatividad se requiere expedirla de manera inmediata antes de la conclusión del período contemplado para la dejación de armas, lo cual no sería viable utilizando el procedimiento legislativo especial previsto en el mismo Acto Legislativo 01 de 2016, debido a que es imperioso que se cuente con un marco jurídico que establezca el marco jurídico del programa de reincorporación económica y social, colectiva e individual, a la vida civil de los integrantes de las FARC-EP teniendo en cuenta que se deberán 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) tal como se desprende de los puntos 3.2.2.6 y 3.2.2.7, lo que hace inaplazable la expedición de la presente normativa, 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 estos beneficios al culminar el término establecido para las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN), conllevará a que las personas integrantes de las FARC EP que se han sometido al Acuerdo no dispongan de los recursos económicos y ayudas sociales que les permitan la reincorporación económica y social sostenible.

Que en cumplimiento del requisito de necesidad estricta, el presente decreto ley no regula asuntos que por su naturaleza requieren la mayor discusión democrática posible y que por lo mismo están sometidos a reserva estricta de ley, en la medida que temas como el establecimiento de los beneficios socio económicos del proceso de reincorporación a la vida civil para los integrantes de las FARC-EP, sus requisitos. condiciones de acceso. recursos e identificación de los proyectos y programas. son asuntos eminentemente instrumentales de la implementación del Acuerdo Final.

Que la expedición del presente decreto ley, se requiere en virtud del calendario de compromisos de adopción de normas contenido en el punto 6.1.10 del Acuerdo Final, literal "j. Leyes y/o normas de desarrollo sobre Reincorporación económica y social".

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, existan en el ordenamiento jurídico las garantías para una reincorporación económica y social sostenible de los integrantes de las FARC-EP.

Que con el fin de implementar el proceso de reincorporación a la vida civil de los integrantes de las FARC-EP, es necesario facilitar su acceso al sistema financiero, mediante la apertura de cuentas de ahorro en las que se puedan depositar los beneficios económicos del proceso de reincorporación a la vida civil pactados en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Que el artículo 236 del Decreto 663 de 1993, establece que el Banco Agrario de Colombia S.A. (Banagrario), podrá ejercer las actividades propias de un establecimiento bancario con sujeción a lo dispuesto en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

Que de acuerdo con el artículo 7 del Decreto 663 de 1993, todo establecimiento bancario organizado de conformidad con el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, tendrá la facultad de recibir depósitos en cuenta corriente, a término y de ahorros, conforme a las previsiones contenidas en el Código de Comercio y en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y con sujeción a las restricciones y limitaciones impuestas por las leyes.

Que el artículo 49 del Decreto 663 de 1993, faculta al Gobierno Nacional para expedir normas que garanticen el acceso a productos financieros a los ciudadanos en un plano de igualdad, evitando las prácticas discriminatorias relacionadas con sexo, religión, filiación política y raza u otras situaciones distintas a las relacionadas con la actividad financiera.

Que la Ley 418 de 1997, con sus prorrogas y modificaciones, estableció en el párrafo tercero del artículo 50, lo concerniente a la creación de mecanismos necesarios para garantizar la vida e integridad de los integrantes de grupos armados organizados al margen de la ley, para lo cual podrá ordenar la suscripción de pólizas de seguro de vida. De acuerdo con esta autorización legal, el artículo 15 del presente decreto ley ha dispuesto lo pertinente, bajo los términos y condiciones que defina el Consejo Nacional de la Reincorporación (CNR). 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. Objeto. El presente Decreto tiene como objeto definir y establecer los criterios, medidas e instrumentos del Programa de Reincorporación Económica y Social, colectiva e individual, a la vida civil de los integrantes de las FARC-EP, conforme a lo establecido en el Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016. Este programa es complementario a los demás puntos del Acuerdo Final.

ARTÍCULO 2. Beneficiarios. Los beneficiarios de los programas de reincorporación serán los miembros de las FARC - EP acreditados por la oficina del Alto Comisionado para la Paz, que hayan surtido su tránsito a la legalidad, de acuerdo al listado entregado por las FARC-EP. Este listado será entregado por la oficina del Alto Comisionado para la Paz a la Agencia de Normalización y Reincorporación.

ARTÍCULO 3. Reincorporación de menores de edad. Respecto de los menores de edad que hayan salido de los campamentos de las FARC-EP desde el inicio de las conversaciones de paz o que salgan hasta la finalización del proceso de dejación de armas, serán objeto de medidas especiales de atención y protección, conforme a las siguientes reglas:

1. Las medidas se discutirán en el Consejo Nacional de Reincorporación conforme a los principios orientadores y los lineamientos para el diseño del Programa Especial para reincorporación de menores según lo previsto en el punto 3.2.2.5 del Acuerdo Final, para garantizar la restitución de sus derechos con enfoque diferencial, dando prioridad al acceso a la salud y la educación.
2. 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, otorgando prioridad a su reagrupación familiar cuando ello sea posible, teniendo en cuenta su ubicación definitiva en sus comunidades de origen o en otras de similares características, en función del interés superior del menor. Para tales efectos, se aplicará en lo pertinente lo establecido en la normatividad vigente.
3. El programa de reincorporación de las FARC-EP en lo económico y social que diseñe el CNR, tendrá un enfoque de atención diferenciada que dé continuidad al programa camino diferencial de vida de estos menores de edad.
4. El Programa garantizará la reincorporación a estos menores de edad y su acompañamiento psicosocial, garantizando el derecho a la información de todos los participantes, en especial de los menores de edad, con sujeción a la ley, protegiendo el interés superior del menor de edad.

ARTÍCULO TRANSITORIO 4. Autorízase a los delegados que designen los representantes de las FARC-EP en el CNR y en la CSIVI para adelantar las gestiones encaminadas a la constitución de una organización especial de economía solidaria denominada *Economías Sociales del Común, ECOMUN*, con cobertura nacional y con seccionales territoriales, que podrá agrupar igualmente otras organizaciones de economía solidaria que existan o se organicen a nivel nacional o en los territorios y que, por consiguiente, tendrá capacidad de actuar para todos los efectos como organismo o agrupación de segundo o tercer grado, conforme a la legislación vigente en materia de economía solidaria.

ARTÍCULO 5. Objeto de ECOMUN. ECOMUN tendrá como objeto promover, conforme a sus estatutos, el proceso de reincorporación económica y social de los integrantes de las FARC-EP y cumplir las funciones que se le asignan en el Acuerdo Final y las demás que le atribuya la ley. En todo lo no previsto de manera especial en el presente Decreto, se aplicarán a ECOMUN las disposiciones vigentes propias de las organizaciones de economía solidaria.

ARTÍCULO 6. Asesoría jurídica y técnica. El Gobierno Nacional facilitará todo el proceso de formalización jurídica de ECOMÚN mediante la financiación de la asesoría jurídica y técnica a que haya lugar.

ARTÍCULO 7. Asignación única de normalización. La asignación única de normalización consiste en un beneficio económico que se otorga a cada uno de los integrantes de las FARC-EP una vez finalizadas las Zonas Veredales Transitorias de Normalización. Este beneficio tiene como objeto principal la estabilización y la reincorporación a la vida civil, para la satisfacción de las necesidades básicas de la persona en proceso de reincorporación. Este apoyo se entregará por una sola vez y será equivalente a dos millones de pesos (\$2'000.000).

Parágrafo 1. Para aquellos integrantes de las FARC-EP privados de la libertad que sean beneficiados con indulto o amnistía, en el marco del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, el desembolso de la asignación única de normalización se realizará dentro de los 30 días siguientes a la fecha que recobren la libertad y una vez surtidos los procedimientos administrativos correspondientes.

Parágrafo 2. A los miembros de las FARC - EP indultados por el Gobierno Nacional en el marco de la mesa de conversaciones y que cuenten con su acreditación como miembros de las FARC - EP por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y que a la entrada en vigencia del presente decreto hayan recibido por parte del Gobierno Nacional el apoyo económico a la reincorporación en el periodo de adaptación a la vida civil y valoración de activos, a que se hace referencia se le reconocerá la diferencia frente al valor establecido para la asignación única de normalización prevista en el Acuerdo Final.

Parágrafo 3. El Consejo Nacional de Reincorporación- CNR- fijará los procedimientos y requisitos necesarios para el acceso y desembolso de la asignación única de normalización y de la renta básica de que tratan los artículos 7º y 8º del presente Decreto. En todo caso los desembolsos se harán dentro de los treinta (30) días siguientes a la acreditación del interesado, a partir de la terminación de las zonas veredales transitorias de normalización y una vez surtidos los procedimientos administrativos correspondientes.

ARTÍCULO 8. Renta básica. La renta básica es un beneficio económico que se otorgará a cada uno de los integrantes de las FARC-EP, una vez surtido el proceso de acreditación y tránsito a la legalidad y a partir de la terminación de las Zonas Veredales Transitorias de Normalización y durante veinticuatro (24) meses, siempre y cuando no tengan un vínculo contractual, laboral, legal y reglamentario, o un contrato de cualquier naturaleza que les genere ingresos. Este beneficio económico equivaldrá al 90% del Salario Mínimo Mensual Legal Vigente en el momento de su reconocimiento.

Una vez cumplidos los 24 meses anteriormente señalados, se otorgará una asignación mensual equivalente al 90% del Salario Mínimo Mensual Legal Vigente, siempre y cuando el beneficiario acredite que ha continuado su ruta educativa en función de los propósitos de reincorporación y que no obtiene recursos derivados de un vínculo contractual, laboral, legal y reglamentario, o de un contrato de cualquier naturaleza que le genere ingresos. Los términos y condiciones para el reconocimiento de este beneficio serán establecidos por el Gobierno Nacional de acuerdo con las recomendaciones que realice el CNR.

Parágrafo. Para aquellos integrantes de las FARC-EP privados de la libertad que sean beneficiados con indulto o amnistía, en el marco del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, el desembolso de la renta básica se realizará a partir del mes siguiente de aquel en que recupere su libertad y una vez se realicen los trámites administrativos correspondientes.

ARTÍCULO 9. Sistema de protección. Las sumas correspondientes a los pagos al Sistema de Seguridad Social en Salud y al Sistema de Protección a la vejez de los beneficiarios, en los términos del artículo 2 del presente decreto, que no se encuentren vinculados a actividades generadoras de ingresos, de cualquier naturaleza, serán garantizados por el Gobierno Nacional durante un período de 24 meses.

Para el caso de la seguridad social en salud, se realizará el giro de las unidades de pago por capitación-UPC correspondientes con el fin de garantizar las afiliaciones de los beneficiarios y su grupo familiar al régimen subsidiado.

En materia de Protección a la Vejez el Gobierno dispondrá la habilitación en la planilla integrada de liquidaciones de aportes - PILA o el mecanismo que se establezca para el efecto, para la cotización a pensiones en el régimen que escoja el beneficiario. No obstante lo anterior, de manera voluntaria cada beneficiario, puede optar por no ingresar al sistema de pensiones sino al servicio complementario de beneficios económicos periódicos, caso en el cual los mismos recursos asignados por el Gobierno para la cotización de pensiones se utilizarán para realizar los respectivos ahorros en cuentas individuales de BEPS .en los términos que establece la normatividad vigente y administrados por Colpensiones.

El Gobierno Nacional realizará los giros correspondientes a las cotizaciones en pensiones y ahorros a BEPS, directamente a Colpensiones o a la Administradora de Pensiones que corresponda y por 24 meses, sobre la base de un salario mínimo mensual legal vigente.

ECOMUN por su parte asesorará a sus integrantes en la selección de instituciones de seguridad social que prestan este servicio.

ARTÍCULO 10. Censo socioeconómico. El censo socioeconómico previsto en el Acuerdo Final suministrará la información requerida para facilitar el proceso de reincorporación integral de las FARC - EP a la vida civil, como comunidad y como individuos. Con base en los resultados se identificarán planes o programas necesarios para la atención de los derechos fundamentales, económicos, sociales, culturales y ambientales de los integrantes de las FARC-EP y sus familias.

ARTÍCULO 11. Programas y proyectos productivos. De acuerdo con los resultados del Censo Socioeconómico, se identificarán y formularán los programas y proyectos productivos que permitan vincular a los hombres y mujeres pertenecientes a las FARC EP acreditados, y los beneficios sociales que se gestionen para su grupo familiar.

ARTÍCULO 12. Valor asignable a cada integrante de las FARC-EP. Cada integrante de las FARC-EP en proceso de reincorporación tendrá derecho por una vez, a un apoyo económico para emprender un proyecto productivo o de vivienda de carácter individual de que trata el artículo 14 o un proyecto productivo colectivo de que trata el artículo 13, por la suma de ocho millones de pesos (\$8.000.000,00) M.L.

ARTÍCULO 13. Proyectos productivos colectivos. Los recursos correspondientes a las personas que decidan y autoricen girar los recursos que le corresponden para participar en proyectos colectivos a través de ECOMUN, que hayan sido identificados y viabilizados, serán transferidos por el Gobierno Nacional a ECOMUN, a más tardar treinta días (3D) después de verificada la viabilidad de cada proyecto por el CNR. El CNR realizará la viabilización de los proyectos con la mayor celeridad posible. Para los efectos de la realización de los programas y proyectos colectivos por los cuales hayan optado los integrantes de las FARC-EP~ ECOMUN constituirá por una sola vez un Fondo para su ejecución, previa viabilidad verificada por el CNR. El Valor del Fondo dependerá del número total de asignaciones de los integrantes de las FARC:"EP que decidan formar parte de ECOMUN.

Parágrafo transitorio. El Gobierno nacional y las FARC-EP conformarán de manera inmediata un Comité Técnico, para estructurar y recomendar dentro de los siguientes sesenta (60) días proyectos productivos viables a ser implementados por ECOMUN u otras organizaciones económicas, sociales o humanitarias, surgidas en el proceso de tránsito de las FARC-EP a la vida legal, considerando propósitos de reincorporación colectiva, organización en comunidad, conformación de nuevos asentamientos y dotación con condiciones básicas.

La participación en proyectos productivos colectivos se fundamentará en el reconocimiento de la libertad individual y el libre ejercicio de la voluntad del beneficiario.

ARTÍCULO 14. Proyectos productivos o de vivienda de carácter individual. Previa verificación de su viabilidad por el CNR, podrán aprobarse proyectos individuales de carácter productivo para adquisición o construcción o mejoramiento o saneamiento de vivienda.

ARTÍCULO 15. Seguro de vida. El CNR establecerá los términos y condiciones para el otorgamiento de un seguro de vida para los beneficiarios acreditados.

ARTÍCULO 16. Otros recursos para la reincorporación. Los recursos económicos aportados por la cooperación internacional no reembolsables, el sector privado y fundaciones para los proyectos de reincorporación de los integrantes de las FARC-EP a la vida civil, así como los recursos de cooperación técnica no reembolsables para dichos proyectos, no disminuirán las sumas previstas en este Decreto como beneficios para los reincorporados, sino que, por el contrario, podrán incrementarlas.

ARTÍCULO 17. Planes y programas sociales. De acuerdo con los resultados del Censo Socioeconómico, se identificarán los planes o programas necesarios para la atención con enfoque de derecho e integrales de la población beneficiaria del proceso de reincorporación, tales como:

1. Educación formal (básica y media, técnica y tecnológica, y universitaria) y educación para el trabajo y el desarrollo humano.
2. Validación y homologación de saberes y de conocimientos.
3. Vivienda en las condiciones de los programas que para el efecto tiene el Gobierno nacional
4. Cultura, recreación y deporte.
5. Protección y recuperación del medio ambiente.
6. Acompañamiento psicosocial
7. Reunificación de núcleos familiares y de familias extensas y medidas de protección y atención de hijos e hijas de integrantes de las FARC-EP en proceso de reincorporación.
8. Programas para adultos mayores.
9. Empleabilidad y Productividad.
10. La Agencia de Normalización y Reincorporación realizará las gestiones y trámites de identificación para entregar al reincorporado la libreta militar y la cédula de ciudadanía, en coordinación con las entidades pertinentes sin costo alguno para el reincorporado por primera vez.
11. Medidas de protección y atención de hijos e hijas de integrantes de las FARC-EP en proceso de reincorporación.
12. Programa de atención especial de enfermedades de alto costo y de rehabilitación de lesiones derivadas del conflicto. El Consejo Nacional de Reincorporación gestionará recursos de cooperación no reembolsable internacional y de instituciones no gubernamentales para su realización. Este Programa sería complementario a los servicios que garantiza el Sistema General de Seguridad Social en Salud.
13. Programa de atención especial mediante renta básica para lisiados del conflicto con incapacidad permanente, y adultos mayores, El Consejo Nacional de Reincorporación gestionará recursos de cooperación no reembolsable internacional y de instituciones no gubernamentales para su realización.

Parágrafo 1. Para garantizar su eficaz implementación y despliegue en el territorio, la puesta en marcha de los programas tomará como base los recursos institucionales de los que dispone el Gobierno Nacional y las entidades del Estado colombiano competentes, sin perjuicio del acceso a otros recursos legales.

Parágrafo 2. Estos programas serán priorizados por el Gobierno Nacional en los términos y duración que defina el CNR.

ARTÍCULO 18. Enfoque psicosocial. Las acciones y componentes en materia de reincorporación a la vida civil de los integrantes de las FARC-EP, tendrán un enfoque psicosocial. Las medidas y acciones en materia de atención psicosocial deberán tener en cuenta las necesidades y expectativas de los beneficiarios en esta materia.

ARTÍCULO 19. Pedagogía para la paz. Las FARC-EP designarán tres (3) voceros/as por cada ZVTN y PTN entre los diez (10) autorizados/as para movilizarse a nivel municipal, para adelantar labores de pedagogía de paz en los concejos de los respectivos municipios. En el caso de las Asambleas Departamentales, tal labor se adelantará previa concertación del CNR con las respectivas asambleas y gobernaciones. Lo anterior en el marco de la autonomía de los entes territoriales, concejos municipales y asambleas.

Conforme a lo establecido en el Acuerdo Final, los excomandantes guerrilleros integrantes de los órganos directivos del partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la legalidad, tendrán la obligación de contribuir activamente a garantizar el éxito del proceso de reincorporación de las FARC EP a la vida civil de forma integral. Para estos efectos realizarán tareas de explicación del Acuerdo Final y de aportes a resolución de conflictos que pudieran surgir en relación con el cumplimiento del Acuerdo Final en cualquier municipio del país entre los antiguos integrantes de las FARC EP o entre los miembros del nuevo partido o movimiento político.

ARTÍCULO 20. Asignación de recursos. Mientras se organiza y entra en funcionamiento el sistema de administración fiduciaria, el Gobierno Nacional dispondrá de los recursos para que la ARN realice los desembolsos correspondientes a la asignación única de normalización, proyectos productivos y renta básica dispuestos en el presente decreto.

ARTÍCULO 21. Acceso sistema financiero. Con el fin de facilitar el acceso al sistema financiero y el depósito de los beneficios económicos del proceso de reincorporación a la vida civil pactados en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera,

el Banco Agrario de Colombia S.A. apoyará la vinculación de los integrantes de las FARC-EP al sistema financiero con base en los listados que sean remitidos por el Alto Comisionado para la Paz, una vez surtido el proceso de acreditación establecido para tal fin. Parágrafo. La Superintendencia Financiera de Colombia, impartirá las instrucciones necesarias con el fin de facilitar el acceso de los integrantes de las FARC-EP, al sistema financiero.

ARTÍCULO 22. Límite de acceso a los beneficios. Los integrantes de grupos armados organizados al margen de la ley previamente certificados o acreditados por la autoridad competente que hayan recibido beneficios en el marco de los procesos de reintegración anteriores a la firma del Acuerdo Final, podrán recibir la proporción faltante de los beneficios de que trata el presente decreto previa evaluación caso a caso por el CNR siempre y cuando estén acreditados por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz como miembros de las FARC-EP.

ARTÍCULO 23. Los recursos que se requieran asignar en el Presupuesto General de la Nación para lo previsto en el presente decreto, se ajustarán al Marco Fiscal de Mediano Plazo y al Marco de Gasto de Mediano Plazo.

ARTÍCULO 24. Vigencia. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

PUBLÍQUESE, y CÚMPLASE..."

2. Decisión

PRIMERO.- Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 19, 20, 21, 22, 23 y 24 del Decreto Ley 899 de 2017, *Por el cual se establecen medidas e instrumentos para la reincorporación económica y social colectiva e individual de los integrantes de las FARC-EP conforme al Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP.*

SEGUNDO.- Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 4 del Decreto Ley 899 de 2017, salvo la expresión *"La Superintendencia Nacional de Economía Solidaria y la Cámara de Comercio de Bogotá no podrán rechazar el registro ni la inscripción por ningún motivo formal o de contenido"*, contenida en el inciso 3o, que se declara **INEXEQUIBLE**.

TERCERO.- Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 17 del Decreto Ley 899 de 2017, salvo la expresión *"lisiados"*, contenida en el numeral 13, que se declara **INEXEQUIBLE**, para, en su lugar, sustituirla por la expresión *"persona en condición de discapacidad"*.

3. Síntesis de la providencia

La Corte Constitucional encontró que el Decreto Ley 899 de 2017, expedido por el Presidente de la República en uso de las facultades extraordinarias para la paz, consagradas en el artículo 2° del Acto Legislativo 01 de 2016, cumplió con los requisitos de procedimiento, formales y de competencia, que son necesarios para promulgar válidamente ese tipo de normas.

En cuanto a las condiciones formales, se comprobó que el decreto: i) fue expedido por el Presidente de la República, y suscrito por los Viceministros encargados de los Ministerios del Interior y de Hacienda y Crédito Público, el Ministro de Salud y Protección Social y el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, que son las autoridades de Gobierno involucradas en las medidas e instrumentos a implementar en la normatividad sometida a control constitucional; ii) trae un título que permite determinar el objeto y contenido del decreto; iii) expresa las competencias excepcionales de que hace uso para su expedición; y iv) se encuentra suficientemente motivado.

En lo relacionado con la competencia, se verificó que el decreto: (i) se expidió dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2016; (ii) cumplió con los requisitos de conexidad objetiva, estricta y suficiente, en razón a que el mismo tiene como propósito facilitar y asegurar la implementación y desarrollo del Acuerdo Final, en lo relacionado con el con el punto 3) que trata sobre el *"fin del conflicto"*, adoptando medidas en los aspectos referentes a la reincorporación social y económica de las FARC-EP a la vida civil; (iii) se ajustó al criterio de estricta necesidad, teniendo en cuenta el carácter inaplazable y la urgencia e imperiosidad de adoptar medidas para garantizar la reincorporación social de los desmovilizados; (iv) no regula ninguno de los asuntos

expresamente excluidos del ejercicio de las facultades presidenciales extraordinarias; y (v) para su expedición, no había lugar a exigir la realización de consulta previa.

Sobre el contenido material de las disposiciones del Decreto Ley 899 de 2017, la Corte advirtió que: (i) los artículos 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 19, 20, 21, 22, 23 y 24 se ajustan a la Constitución Política, en la medida que los mismos responden de forma adecuada al objetivo de facilitar la reincorporación económica y social, colectiva e individual, de los integrantes de las FARC-EP conforme al punto 3) Acuerdo Final sobre "*fin del conflicto*", estableciendo las garantías y condiciones para la reincorporación, los escenarios de sostenibilidad y las medidas adecuadas para la reincorporación de menores de edad.

(ii) Frente al artículo 4 (transitorio), que regula lo relacionado con la constitución y funcionamiento de una organización especial de economía solidaria (ECOMUN), con cobertura nacional y con seccionales territoriales, consideró que las condiciones previstas para la creación y funcionamiento de tal organización se encuentran ajustadas a la Constitución, salvo el aparte que disponía que "*La Superintendencia Nacional de Economía Solidaria y la Cámara de Comercio de Bogotá no podrán rechazar el registro ni la inscripción por ningún motivo formal o de contenido*", que resulta inconstitucional, en cuanto tal mandato le estaría impidiendo a la Superintendencia Nacional de Economía Solidaria y a la Cámara de Comercio de Bogotá, ejercer el control de legalidad sobre el propio acto de registro e inscripción de ECOMUN, en el sentido de no contar con la posibilidad de rechazarlos si presentan vicios de forma o contenido, lo cual, a juicio de la Corporación, desconoce principios inherentes de la función pública registral, como la moralidad, eficacia, economía, imparcialidad, confianza legítima, igualdad, buena fe y publicidad. Al respecto, precisó que, la obligación constitucional impuesta al Estado de estimular y promover las organizaciones solidarias, no hace nugatorio el deber de aquél de ejercer el control sobre las actividades que llevan a cabo o desarrollan tales organizaciones, pues, si bien el artículo 333 de la Constitución dispone que el Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial, conforme a lo previsto en los artículos 159-19-d), 189-24, 333, 334 y 335, le corresponde también al Estado, a través del Congreso y del mismo Gobierno, adelantar un control de las actividades que juegan un papel importante dentro de la economía del país, como es el caso de la actividad solidaria y cooperativa. Conforme con ello, destacó, además, que, en la medida que la propia norma consagra los requisitos para el registro e inscripción de ECOMUN, resulta un contrasentido que, a su vez, ésta impida a la Superintendencia Nacional de Economía Solidaria y a la Cámara de Comercio de Bogotá, ejercer el control sobre tales actos.

Finalmente, (iii) con respecto al artículo 17, que señala los planes y programas sociales reconocidos en favor de beneficiarios del proceso de reincorporación, la Corte encontró que se ajustaba a la Constitución, salvo la expresión "lisiados", contenida en el numeral 13, la cual resultaba despectiva y discriminatoria para describir la situación de discapacidad de las personas desmovilizadas, y, por tanto, violatoria del artículo 13 Superior.

4. Aclaraciones de voto

Los magistrados **Alejandro Linares Cantillo, Diana Fajardo Rivera, José Fernando Reyes y Alberto Rojas Ríos**, aclaran voto por las argumentaciones relacionadas con el juicio de necesidad estricta.

Adicionalmente, el Magistrado **Linares Cantillo** aclaró su voto respecto de algunos conceptos de la parte motiva de la sentencia.

Igualmente aclara su voto la magistrada **Gloria Stella Ortiz Delgado**, con respecto a la constitucionalidad del artículo 1º del decreto objeto de control. En particular, indicó que debió aclararse en la parte motiva de la providencia que los criterios, medidas e instrumentos del Programa de Reincorporación Económica y Social a la vida civil de los integrantes de las FARC-EP, deben tener un enfoque diferencial, que resguarde los intereses de las mujeres y niñas destinatarias del decreto. En efecto, la igualdad en sentido material supone la obligación a cargo del Estado de adelantar acciones afirmativas o actuaciones para proteger especialmente a quienes se encuentran en condición de debilidad manifiesta y así garantizar materialmente el ejercicio de sus derechos constitucionales y esto sólo se consigue si las políticas públicas adoptan una perspectiva de género.

Por su parte, los magistrados **Luis Guillermo Guerrero Pérez, Antonio José Lizarazo y Diana Fajardo Rivera**, se reservaron una aclaración de voto.

II. EXPEDIENTE RDL-025-SENTENCIA C-570/17 (Septiembre 13)
M.P. Alejandro Linares Cantillo

1. Norma revisada

**"DECRETO-LEY 890 DE 2017
(28 MAY 2017)**

Por el cual se dictan disposiciones para la formulación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

en ejercicio de las Facultades Presidenciales para la Paz, conferidas en el artículo 20 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 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.

Que con el propósito anterior, el Acto Legislativo 01 de 2016 confirió al Presidente de la República una habilitación legislativa extraordinaria y excepcional 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 leyes, los cuales son obligatorios, dada su trascendencia e importancia para el Estado Social de Derecho.

Que el contenido del presente decreto ley tiene una naturaleza instrumental, pues tiene por objeto facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo de los puntos 1.3.2.3 y 3.2.2.7 del Acuerdo Final.

2. REQUISITOS FORMALES DE VALIDEZ CONSTITUCIONAL.

Que el presente decreto 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 50 de ese mismo Acto Legislativo es a partir de la refrendación popular, la cual se llevó a cabo por el Congreso de la República mediante decisión política de refrendación el 30 de noviembre de 2017.

Que esta norma está suscrita, en cumplimiento del artículo 115, inciso 3o, de la Constitución Política, por el Presidente de la República y los Ministros de Hacienda y Crédito Público, de Agricultura y Desarrollo Rural y de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y la Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Que el título de este decreto ley, por mandato del artículo 169 de la Constitución Política, 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 el Acuerdo Final desarrolla seis ejes temáticos relacionados con los siguientes temas i) Reforma Rural Integral; ii) Participación Política: Apertura democrática para construir la paz; iii) Fin del Conflicto; iv) Solución al Problema de las Drogas Ilícitas; v) Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto; y vi) Mecanismos de implementación y verificación del cumplimiento del acuerdo.

Que en el marco del Acuerdo Final, la Reforma Rural Integral busca sentar las bases para la transformación estructural del campo, crear condiciones de bienestar para la población rural y, de esa manera, contribuir a la construcción de una paz estable y duradera.

Que entre los principios que sustentan el punto uno del Acuerdo Final está el de la integralidad, el cual hace referencia a la necesidad de asegurar oportunidades de bienestar y buen vivir, que se derivan del acceso a bienes públicos como la vivienda social rural.

Que el principio de bienestar y buen vivir del mencionado Acuerdo tiene como objetivo lograr la erradicación de la pobreza, el ejercicio pleno de los derechos de la población rural, y la convergencia entre la calidad de vida urbana y la calidad de vida rural en el menor tiempo posible. En este contexto, el acceso a una vivienda rural digna constituye un pilar fundamental para garantizar el cumplimiento de este principio, pues impacta directamente sobre las dimensiones de la pobreza multidimensional, especialmente sobre la dimensión de condiciones de la vivienda y acceso a servicios públicos.

Que con el propósito de garantizar condiciones de vida digna a las personas que habitan en el campo, el punto 1.3.2.3 del Acuerdo Final prevé el compromiso del Gobierno nacional de crear e implementar un Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de la Vivienda Social Rural (en adelante el Plan), en cuyo desarrollo se deberán tener en cuenta, entre otros, los siguientes criterios:

i) "La aplicación de soluciones de vivienda adecuadas, de acuerdo con las particularidades del medio rural y de las comunidades, con enfoque diferencial. El acceso a estas soluciones será equitativo para hombres y mujeres".
ii) "La promoción y aplicación de soluciones tecnológicas apropiadas (acueductos veredales y soluciones individuales) para garantizar el acceso al agua potable y el manejo de aguas residuales".

iii) "El otorgamiento de subsidios para la construcción y para el mejoramiento de vivienda, que prioricen a la población en pobreza extrema, las víctimas, los beneficiarios y las beneficiarias del Plan de distribución de tierras y a la mujer cabeza de familia. Los montos del subsidio no reembolsable, que podrán cubrir hasta la totalidad de la solución de vivienda, se fijarán atendiendo los requerimientos y costos de construcción en cada región, con el fin de garantizar condiciones de vivienda digna".

iv) "La participación activa de las comunidades -hombres y mujeres- en la definición de las soluciones de vivienda y la ejecución de los proyectos".

Que el punto 3.2.2.7 del Acuerdo Final señala que los hombres y mujeres pertenecientes a las FARC-EP tendrán acceso a planes o programas necesarios para la atención de su derecho fundamental a la vivienda.

Que los puntos del Acuerdo Final señalados en precedencia –como se demostrará más ampliamente en los apartados referentes a la conexidad estricta y la conexidad suficiente–, son la base de las disposiciones y ajustes normativos que dicta el presente decreto ley, por cuanto este otorga valor normativo a los criterios de que tratan los puntos 1.3.2.3 y 3.2.2.7 del Acuerdo Final para la formulación del Plan (artículos 10, 30, 40, 50, 60 y 90); señala las responsabilidades y obligaciones del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para el efecto (artículos 10, 20, 80 y 90); se refiere a los recursos que deberán destinarse para la implementación del mencionado Plan (artículos 70, 10 y 11); fija la obligación de que el Plan se integre con los demás planes nacionales para la Reforma Rural Integral y sus respectivas políticas (artículo 12); aclara cuáles son las normas aplicables a los subsidios de vivienda de interés social y prioritario rural transferidos por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a la entidad otorgante antes de entrar en vigencia el presente decreto (artículo 13); y remueve los obstáculos que dificultan el diseño e implementación del Plan (artículo 14).

Que 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 para la adecuada formulación e implementación del Plan, y solo regula asuntos que son imprescindibles para facilitar y asegurar la implementación de los puntos 1.3.2.3 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 responde en forma precisa a dos 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 con los puntos 1.3.2.3 o 3.2.2.7 del Acuerdo Final.

Los artículos primero y segundo establecen la obligación del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de formular el Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural y la política de vivienda de interés social y prioritario rural, con sujeción a los criterios 1 a 4 del punto 1.3.2.3 del Acuerdo Final, y las condiciones para el otorgamiento y ejecución del subsidio, en consonancia con el punto uno del Acuerdo Final y el mencionado Plan.

El artículo tercero busca dar cumplimiento al punto 1.3.2.3, criterio número 1, del Acuerdo Final, pues dispone que la implementación del Plan y de la política pública de vivienda de interés social y prioritaria rural deberán estar acordes con las necesidades y las condiciones de los hogares rurales en cada zona o región del país.

Los artículos cuarto, quinto y sexto priorizan para el otorgamiento de subsidios familiares de vivienda de interés social y prioritario rural a la población prevista en los puntos 1.3.2.3, criterio número 3, y 3.2.2.7 del Acuerdo Final.

El artículo séptimo se refiere a los recursos que deberán destinarse a la política de vivienda de interés social y prioritario rural y a la implementación del Plan de que trata el punto 1.3.2.3 del Acuerdo Final.

Los artículos octavo y noveno establecen la responsabilidad del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de otorgar los subsidios familiares de vivienda de interés social rural y prioritario rural en el marco del Plan y de seleccionar para tal fin la entidad o entidades operadoras. Por su parte, el artículo noveno también promueve soluciones para garantizar el acceso al agua potable y el manejo de aguas residuales, de acuerdo con el criterio número 2 del punto 1.3.2.3 del Acuerdo Final, y lograr mayor eficiencia en la administración y ejecución de los recursos, mediante la disminución de los tiempos entre el proceso de otorgamiento del subsidio y la entrega de la solución de vivienda subsidiada al beneficiario.

Los artículos 10 y 11 buscan generar condiciones que faciliten la financiación de vivienda nueva de interés social y prioritario rural a través de subsidios en dinero y subsidios a la tasa de interés, de acuerdo con el criterio número 3 del punto 1.3.2.3 del Acuerdo Final.

El artículo 12 preceptúa que el Plan se deberá integrar con los demás planes nacionales para la Reforma Rural Integral y sus respectivas políticas, con el propósito de lograr intervenciones integrales en las zonas rurales.

El artículo 13 aclara la aplicación de la ley en el tiempo para los recursos del subsidio familiar de vivienda de interés social y prioritario rural transferidos por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a la entidad otorgante antes de entrar en vigencia el presente decreto ley; y el artículo 14 deroga los artículos 27, 28, 29, 30 y 31 de la Ley 1537 de 2012, los cuales son contrarios a lo dispuesto en los artículos 2o, 4o, 7o, 8o y 9o del presente decreto ley, por tanto, dificultan el diseño e implementación del Plan.

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 1.3.2.3 (criterios del 1 al 4) y 3.2.2.7 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 1.3.2.3 (criterios del 1 al 4) 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.

En efecto, con sujeción a los criterios indicados en el punto 1.3.2.3 del Acuerdo Final, el artículo primero señala el término máximo de expedición del Plan (30 días calendario a partir de la entrada en vigencia del presente decreto ley) y acogen textualmente los primeros cuatro criterios establecidos en el punto 1.3.2.3 del Acuerdo Final para su formulación. Para reforzar la participación de las comunidades, el artículo primero dispone que el Plan promoverá la generación de capacidades comunitarias para su implementación.

Este artículo no recoge los criterios 5 y 6 de dicho punto del Acuerdo Final por cuanto, dada la naturaleza de los mismos, su implementación es competencia del sector de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

El artículo segundo establece la obligación del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de formular el Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural y la política de vivienda de interés social y prioritario rural, así como las condiciones para el otorgamiento y ejecución del subsidio, de acuerdo con el punto uno del Acuerdo Final y el mencionado Plan.

El artículo tercero prevé que la implementación del Plan y de la política pública de vivienda de interés social y prioritaria rural deberán incluir soluciones de vivienda nueva o mejorada, acordes a las necesidades y las

condiciones de los hogares rurales en cada zona o región del país, tal y como lo dispone el punto 1.3.2.3, criterio número 1, del Acuerdo Final.

Dado que actualmente el subsidio de vivienda de interés social y prioritario rural para zonas dispersas contempla únicamente la solución de saneamiento básico, y como requisito de acceso se requiere que el predio del hogar cuente con acceso a agua apta para el consumo humano, este artículo establece la facultad de incorporar en el subsidio una solución individual para la potabilización del agua disponible en el predio cuando se requiera o la construcción de soluciones colectivas para zonas rurales nucleadas.

En este orden, el artículo tercero prevé que la implementación del Plan tendrá en cuenta la información suministrada por el Catastro Multipropósito (punto 1.1.9 del Acuerdo Final) y otros planes, con el fin de generar una intervención integral en el territorio.

Así mismo, el artículo tercero señala que para lo anterior, en la valoración para la escogencia del constructor, el operador deberá tener en cuenta que se prevea el suministro de bienes y servicios por parte de las comunidades o la contratación de mano de obra local, en cumplimiento del punto 1.3.2.3, criterio número 4, del Acuerdo Final.

Al respecto, corresponde precisar que actualmente el subsidio contempla la participación de la comunidad en la ejecución a través de los comités de vigilancia de los proyectos y los comités de validación. Sin embargo, es necesario incluir en el Plan, como en efecto lo hace el presente decreto ley, la estrategia de participación de la comunidad en la fase de diagnóstico y estructuración de las soluciones de vivienda y la ejecución de los proyectos, en concordancia con el criterio No. 4 del citado punto del Acuerdo Final.

El artículo cuarto prioriza para el otorgamiento de subsidios familiares de vivienda de interés social y prioritario rural a la población en pobreza extrema, las víctimas de desplazamiento forzado, los beneficiarios y las beneficiarias del Plan de Distribución de Tierras, a los grupos étnicos y culturales de la Nación y a las mujeres cabeza de familia, lo cual acata en su integridad el criterio número 3 del punto 1.3.2.3 del Acuerdo Final. En similar sentido, los artículos quinto y sexto garantizan el acceso a una solución de vivienda de interés social y prioritario rural a los hogares con predios restituidos y a miembros reincorporados a la vida civil, según fue acordado en el punto 3.2.2.7 del Acuerdo Final.

De este modo, los artículos cuarto, quinto y sexto tienen en cuenta la necesidad de garantizar la atención de la población más afectada por el conflicto armado, incluida la población reincorporada a la vida civil, producto de la desmovilización que trae consigo el Acuerdo Final, y las víctimas del despojo de tierras en el contexto del conflicto armado interno, respecto de las cuales los jueces de restitución ordenan de manera urgente el otorgamiento y ejecución del subsidio.

Además, es necesario resaltar que el artículo cuarto dispone que la focalización deberá incluir aspectos como el déficit de vivienda rural, el índice de pobreza multidimensional, la cantidad de población rural, los resultados del censo nacional agropecuario en materia de vivienda rural, y las zonas con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) de que trata el Acuerdo Final, bajo el entendido que la implementación de la Reforma Rural Integral (punto uno del Acuerdo Final) prioriza las zonas más pobres y afectadas por el conflicto.

El artículo séptimo se refiere a los recursos que deberán destinarse a la política de vivienda de interés social y prioritario rural y a la implementación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural. Sin bien el Acuerdo Final no se refiere a la financiación del Plan, es claro que para cumplir con lo pactado, corresponde al Gobierno nacional adoptar medidas de naturaleza legal en este sentido.

En este sentido, dicho artículo dispone que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural adelantará las acciones necesarias para la consecución de recursos tanto del Presupuesto General de la Nación (PGN) como de otras fuentes; y, así mismo, incluye la posibilidad de usar los mismos mecanismos de ejecución establecidos en la Ley 1537 de 2012 para vivienda urbana, dado el éxito de los mismos en la administración y ejecución de los subsidios, experiencia que se puede replicar en lo rural, previa adaptación a las particularidades y condiciones del campo. Los artículos octavo y noveno establecen la responsabilidad del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de otorgar los subsidios familiares de vivienda de interés social rural y prioritario rural en el marco del Plan y de seleccionar para tal fin la entidad o entidades operadoras.

Adicionalmente, el artículo noveno, con el fin de promover soluciones apropiadas para garantizar el acceso al agua potable y el manejo de aguas residuales y de esta forma dar cumplimiento al criterio número 2 del punto 1.3.2.3 del Acuerdo Final, así como simplificar el procedimiento que estipula la legislación general -con el propósito de agilizar la implementación del Plan-, dispone que (i) para la ejecución de las soluciones de vivienda de interés social rural desarrolladas con recursos provenientes de subsidios familiares con soluciones individuales de saneamiento básico para la gestión de sus aguas residuales domésticas, tales como sistemas sépticos, no se requerirá de la obtención del permiso de vertimientos, siempre y cuando cumplan desde su diseño con los

parámetros definidos en el reglamento técnico respectivo, y (ii) que para la ejecución de soluciones individuales de vivienda de interés social y prioritario rural, nuevas o mejoradas, desarrolladas con recursos provenientes de subsidios familiares, no se requerirá de la obtención de licencia de construcción, siempre que la entidad operadora del subsidio o la entidad territorial garanticen que el diseño de las soluciones de vivienda cumplen con la norma colombiana de sismorresistencia vigente.

Lo anterior es importante y necesario porque busca garantizar la operatividad y eficacia del subsidio a través de las excepciones anotadas, sin desconocer las normas técnicas respectivas y los planes de ordenamiento territorial.

De igual manera, en relación con el modelo de administración y ejecución de los recursos del subsidio familiar de vivienda de interés social y prioritario rural, que actualmente es administrado y ejecutado, por mandato legal, exclusivamente por el Banco Agrario de Colombia S. A., el artículo noveno establece que el otorgamiento esté en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el propósito de disminuir la tercerización del modelo actual. Esto y la previsión de que la solución de vivienda se ejecute a través de una o varias entidades operadoras permitirá lograr mayor eficiencia en la administración y ejecución de los recursos, así como disminuir los tiempos entre el proceso de otorgamiento del subsidio y la entrega de la solución de vivienda subsidiada al beneficiario, de modo tal que se garantice el acceso efectivo al derecho de una vivienda digna en el menor tiempo posible.

El artículo décimo señala que, con el propósito de generar condiciones que faciliten la financiación de vivienda nueva de interés social y prioritario rural, y reducir la brecha entre el campo y la ciudad, el Gobierno nacional, a través del Fondo de Reserva para la Estabilización de Cartera Hipotecaria (FRECH), podrá ofrecer nuevas coberturas de tasas de interés a los titulares de créditos de vivienda de interés social y prioritario rural que otorguen los establecimientos de crédito, en condiciones similares a las establecidas para vivienda urbana. Lo anterior, en virtud del criterio número 3 del punto 1.3.2.3 del Acuerdo Final.

El artículo 11 modifica el párrafo 2o del artículo 32 de la Ley 546 de 1999, para dar cumplimiento al mismo criterio referido en precedencia (otorgamiento de subsidios que podrán cubrir hasta la totalidad de la solución de vivienda), pues, con el mismo propósito del artículo décimo, pretende que no solo se subsidie el capital sino también se brinde cobertura a la tasa de interés, con cargo a los recursos del sector agropecuario.

Con los artículos 10 y 11 se pretende fortalecer las disposiciones e instrumentos existentes en la normativa vigente e incorporar la alternativa de combinar crédito hipotecario para vivienda de interés social y prioritario rural con subsidios en dinero y cobertura a la tasa de interés, tanto para la línea de crédito de Finagro, existente actualmente, como para nuevas coberturas, a través del Fondo de Reserva para la Estabilización de Cartera Hipotecaria (FRECH).

El artículo 12 preceptúa que el Plan se deberá integrar con los demás planes nacionales para la Reforma Rural Integral y sus respectivas políticas, con el propósito de lograr intervenciones integrales en las zonas rurales, por lo que las entidades competentes en cada plan y política deben generar instrumentos que permitan la implementación articulada de los proyectos en los territorios.

Sobre este artículo es pertinente tener en cuenta que el Acuerdo Final señala que la superación de la pobreza no se logra simplemente mejorando los ingresos de las familias, sino asegurando que estas tengan acceso adecuado a servicios y bienes públicos, como base de una vida digna, y, en ese sentido, la superación de la pobreza dependerá de la acción conjunta de todos los planes para que se logre la erradicación de la pobreza extrema y la reducción de todas las dimensiones de pobreza rural en un 50% (punto 1.3 del Acuerdo Final), la disminución de la desigualdad y la creación de una tendencia hacia la convergencia de mejores niveles de vida en el campo.

El artículo 13 fija un régimen de transición para los recursos del subsidio familiar de vivienda de interés social y prioritario rural transferidos por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a la entidad otorgante antes de entrar en vigencia del presente decreto ley. La inclusión de este artículo en el presente decreto resulta indispensable como un instrumento de técnica legislativa que permite delimitar la aplicación en el tiempo de las normas en él contenidas y evitar traumatismos en la ejecución de los subsidios otorgados hasta antes de entrada en vigencia del presente decreto.

Finalmente, el artículo 14 deroga los artículos 27, 28, 29, 30 y 31 de la Ley 1537 de 2012, los cuales son contrarios a lo dispuesto en los artículos 2o, 4o, 6o, 7o y 8o del presente decreto ley y, por tanto, dificultan el diseño e implementación del Plan. Dichos artículos resultan contrarios a este decreto ley en cuanto establecen reglas diferentes en relación con (i) la autoridad encargada de ejecutar la formulación de la política de Vivienda de Interés Social rural; (ii) los grupos poblacionales rurales que tienen prioridad para el acceso al subsidio; (iii) las entidades a través de las cuales se ejecuta el subsidio; y (iv) los recursos para la Vivienda de Interés Prioritario rural.

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 1o 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 de Fast Track.

Que existe un vínculo indisoluble entre disponer de un lugar adecuado para habitar y la posibilidad de desarrollar un proyecto de vida personal y familiar, desarrollar la vida privada y, adicionalmente, contar con un espacio común, de convivencia, reunión y protección familiar. Por ello, la vivienda es un elemento fundamental para garantizar la dignidad humana.

Que la satisfacción de este derecho, a través de la materialización de una vivienda digna, no puede dilatarse en el tiempo, y ni el Procedimiento Legislativo Ordinario ni el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz permiten la atención inmediata en materia de vivienda social rural a la población reincorporada a la vida civil y, en general, al resto de la población con amplio déficit de vivienda social rural y en condición de pobreza extrema. En este sentido, las medidas que adopta el presente decreto ley pretenden disminuir el riesgo de afectación del derecho fundamental a la vivienda digna de la población rural y de los excombatientes de las FARC-EP.

Que comoquiera que el Acuerdo Final prevé la adopción de un Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural, se requieren de inmediato las disposiciones contenidas en el presente decreto ley para proceder a su formulación e implementación, y para que la materialización de las soluciones de vivienda que por su naturaleza y características, suponen una serie de procesos adicionales al otorgamiento, comience en unos tiempos adecuados a las necesidades apremiantes de implementación del mencionado Plan.

Que en ese sentido, con posterioridad al proceso de postulación o inscripción de potenciales beneficiarios del subsidio, se requiere seleccionar la(s) entidad(es) operadora(s) que deben realizar el diagnóstico integral de los hogares postulados, y estructurar los proyectos con base en el diseño tipo existente para cada región, diseño que debe ser ajustado a las particularidades socioambientales de la región, con el apoyo de la comunidad en un proceso participativo.

Que así mismo, el operador, a su turno, debe contratar el constructor de la obra y realizar la legalización del contrato. Una vez el proyecto sea viabilizado y se cuente con constructor contratado, se dará inicio a la ejecución de las obras, que pueden tardar entre tres y ocho meses, dependiendo de las condiciones topográficas de dispersión de los beneficiarios, vías de acceso, disponibilidad de mano de obra y condiciones climáticas y de transporte en la zona. Por tanto, todo el proceso tiene un plazo adicional de ejecución que puede variar entre ocho y dieciocho meses.

Que todo lo anterior no puede tener inicio sin la formulación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural, por lo cual resultan urgentes e imperiosas las disposiciones contenidas en el presente decreto.

Que este hecho se evidencia, adicionalmente, en el carácter temporal de las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN), en las que se encuentra asentada la población reincorporada a la vida civil, por lo que al salir de las mismas se requiere una respuesta rápida del Gobierno nacional para facilitar la reincorporación a la vida civil a las personas que deseen asentarse en suelo rural.

Que considerando la integralidad de la Reforma Rural Integral, así como la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), se requiere asegurar la inmediatez de la intervención integral en los territorios más pobres y afectados por el conflicto armado interno, en donde la vivienda social rural digna juega un papel fundamental, al ser un reductor importante de la pobreza rural, como se indicó con anterioridad.

Que la formulación e implementación del Plan es necesaria para la formulación e implementación de otros Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral, tales como los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, el Plan para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, el Plan de Distribución de Tierras, el Plan Nacional de Salud Rural y el Plan Especial de Educación Rural, por lo cual resultan urgentes las disposiciones contenidas en el presente decreto ley.

Que para lograr reducir el déficit de vivienda y la pobreza rural, posibilitar la disminución de la brecha existente entre las condiciones de habitabilidad urbana y rural y crear condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural en general, se debe atender a los diferentes segmentos poblacionales rurales mediante el otorgamiento de subsidios, el acceso a crédito, y la combinación de subsidios en dinero y subsidios a la tasa de interés.

Que para la implementación del Acuerdo Final es imprescindible facilitar el acceso a una solución de vivienda digna para la población rural del país, a través de diferentes instrumentos, de acuerdo con las particularidades de cada segmento poblacional que habita el campo colombiano, para contribuir así a la reducción de la pobreza rural, meta principal que persigue la Reforma Rural Integral.

Que lo anterior se requiere, además, por cuanto la evaluación de resultados del subsidio de vivienda de interés social rural, realizada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) en el año 2013, concluye que la vivienda de interés social rural es un importante reductor de la pobreza rural, pues, con el otorgamiento de subsidios, de un 55,9% de hogares en situación de pobreza se pasaría a un 27,3%.

Que de acuerdo con esa evaluación, el impacto del subsidio de vivienda de interés social rural implica que por cada dos viviendas que se entreguen se ayuda a salir de la pobreza a un hogar, por lo cual este es un instrumento de redistribución de activos y no de ingresos, muy poderoso, que permite concluir que la solución de la vivienda digna está ligada de manera importante al desarrollo rural.

Que la vivienda de interés social rural digna es un componente clave del desarrollo rural. Los resultados de la evaluación prevén al menos tres tipos de evidencia para justificar que la vivienda rural digna forma parte de las prioridades de desarrollo rural. Primero, genera resultados importantes en la reducción de la pobreza rural. Segundo, provee incentivos en los beneficiarios para invertir en mejoras de la vivienda. Tercero, los factores uno y dos tienen el potencial de favorecer la permanencia de la población rural en sus tierras, es decir genera arraigo.

Que el Plan de que trata el punto 1.3.2.3 del Acuerdo Final se encuentra incluido en el punto uno de este, el cual, en concordancia con el punto 6.1.10, está previsto en el calendario de normativa que corresponde implementar en los primeros 12 meses tras la firma del Acuerdo.

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 e implementar el Plan y así dar inicio a todo el proceso que permita materializar el Acuerdo Final, en materia de vivienda social rural.

Que las disposiciones contenidas en el presente decreto ley y relacionadas con el Plan 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 1o. FORMULACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE CONSTRUCCIÓN Y MEJORAMIENTO DE VIVIENDA SOCIAL RURAL. El Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural será formulado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en un término de máximo treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia del presente decreto.

En el mismo, entre otros aspectos, deberán tenerse en cuenta los siguientes criterios establecidos en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera:

1. La aplicación de soluciones de vivienda adecuadas, de acuerdo con las particularidades del medio rural y de las comunidades, con enfoque diferencial. El acceso a estas soluciones será equitativo para hombres y mujeres.
2. La promoción y aplicación de soluciones tecnológicas apropiadas (soluciones individuales) para garantizar el acceso al agua potable y el manejo de aguas residuales.
3. El otorgamiento de subsidios para la construcción y para el mejoramiento de vivienda que prioricen a la población en pobreza extrema, las víctimas, los beneficiarios y las beneficiarias del Plan de distribución de tierras, y a la mujer cabeza de familia. Los montos del subsidio no reembolsable, que podrán cubrir hasta la totalidad de la solución de vivienda, se fijarán atendiendo los requerimientos y costos de construcción en cada región, con el fin de garantizar condiciones de vivienda digna.
4. La participación activa de las comunidades -hombres y mujeres- en la definición de las soluciones de vivienda y la ejecución de los proyectos.

PARÁGRAFO 1o. El Plan promoverá la generación de capacidades comunitarias para su implementación facilitando entre otros, la participación, en el suministro de bienes y servicios, en la ejecución y veeduría de los proyectos.

PARÁGRAFO 2. El Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural podrá ser ajustado o modificado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, previa evaluación y recomendación efectuada por la Comisión Intersectorial de Vivienda de Interés Social Rural.

ARTÍCULO 2o. POLÍTICA DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Y PRIORITARIO RURAL Y REFORMA RURAL INTEGRAL. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, formulará la política de vivienda de interés social y prioritario rural, y definirá, de acuerdo con las recomendaciones de la Comisión Intersectorial de Vivienda de Interés Social Rural, las condiciones para el otorgamiento y ejecución del subsidio.

En todo caso, la formulación de la política tendrá en cuenta en lo pertinente a la Reforma Rural Integral prevista en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, durante la vigencia del mismo, en concordancia con el Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural.

Esta política contendrá estímulos para la vivienda rural nucleada, que será reglamentada por el gobierno nacional con el fin de mejorar la calidad de la prestación de los servicios y articular las políticas de ordenamiento social de la propiedad, que contribuyan al fomento de la asociatividad y el bienestar y buen vivir de las comunidades.

ARTÍCULO 3o. IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE CONSTRUCCIÓN Y MEJORAMIENTO DE VIVIENDA SOCIAL RURAL. La implementación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural y la política de Vivienda de Interés Social y Prioritaria rural deberán contemplar soluciones de vivienda nueva o mejorada acordes a las necesidades y las condiciones socioambientales de los hogares rurales en cada zona o región del país, diferenciadas para población rural dispersa y nucleada, así como soluciones de agua para consumo humano y doméstico y saneamiento básico, individuales o colectivas. En el caso de núcleos de población se deberán contemplar los demás servicios y equipamientos públicos requeridos.

La implementación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural tendrá en cuenta la información suministrada por el Catastro Multipropósito y los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad, con el fin de generar una intervención integral en el territorio a través de soluciones de vivienda rural.

PARÁGRAFO. En la valoración para la escogencia del constructor, el operador deberá tener en cuenta que se prevea el suministro de bienes y servicios por parte de las comunidades o la contratación de mano de obra local.

ARTÍCULO 4o. OTORGAMIENTO DE SUBSIDIOS FAMILIARES DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Y PRIORITARIO RURAL. Los subsidios familiares de vivienda de interés social y prioritario rural se podrán otorgar en especie a los hogares que se encuentren en situación de vulnerabilidad según el punto de corte del sistema de identificación de potenciales beneficiarios de programas sociales, Sisbén definido por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; y de forma preferente a los hogares que se encuentren en situación de desplazamiento o pobreza extrema; que sus predios hayan sido restituidos por autoridad competente; que sean beneficiarios de programas estratégicos, programas de formalización, titulación y de acceso a tierras rurales o del plan de distribución de tierras; que hayan sido afectados por desastres naturales, calamidad pública o emergencias; o que pertenezcan a grupos étnicos y culturales de la Nación, reconocidos por autoridad competente; mujeres cabeza de familia y madres comunitarias que habiten el suelo rural.

El Gobierno nacional reglamentará los requisitos y procedimientos de acceso, focalización y ejecución, así como el monto diferencial del subsidio atendiendo los requerimientos y costos de construcción de cada región, de acuerdo con lo establecido en el presente artículo, y teniendo en cuenta el déficit de vivienda rural, el índice de pobreza multidimensional, la cantidad de población rural, los resultados del censo nacional agropecuario en materia de vivienda rural, las zonas con programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET) y el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), y los demás indicadores e instrumentos de focalización territorial que considere.

ARTÍCULO 5o. SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Y PRIORITARIO RURAL PARA HOGARES CON PREDIOS RESTITUIDOS. Para garantizar el acceso a una solución de vivienda de interés social y prioritario rural a los hogares con predios restituidos por la autoridad competente, el Gobierno nacional, dentro de los sesenta (60) días siguientes a la entrada en vigencia del presente decreto, implementará un mecanismo prioritario de asignación y ejecución del subsidio familiar de vivienda de interés social y prioritario rural.

ARTÍCULO 6o. SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Y PRIORITARIO RURAL PARA POBLACIÓN REINCORPORADA A LA VIDA CIVIL. Para garantizar el acceso a una solución de Vivienda de

Interés Social y Prioritario rural a los miembros reincorporados a la vida civil, el Gobierno nacional implementará un mecanismo de asignación y ejecución del subsidio familiar de vivienda de interés social y prioritario rural.

ARTÍCULO 7o. RECURSOS PARA LA POLÍTICA DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Y PRIORITARIO RURAL Y LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE CONSTRUCCIÓN Y MEJORAMIENTO DE VIVIENDA SOCIAL RURAL. Los recursos destinados a la política de vivienda de interés social y prioritario rural y la implementación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural serán los que para el efecto sean apropiados por el Presupuesto General de la Nación.

El Gobierno nacional, bajo la coordinación del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural adelantará las acciones necesarias para promover la consecución de recursos adicionales para la implementación de la política de vivienda de interés social y prioritario rural y el Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural durante su vigencia.

Para la ejecución de la Vivienda de Interés Social (VIS) y Vivienda de Interés Prioritario (VIP) rural, con los recursos a los que hace referencia este artículo, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural podrá utilizar los mismos mecanismos establecidos en la Ley 1537 de 2012 para la ejecución de la Vivienda de Interés Social (VIS) y Vivienda de Interés Prioritario (VIP) Urbana.

El costo fiscal que genere la política de vivienda de interés social y prioritario rural y la implementación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural deberá guardar concordancia con las disponibilidades presupuestales vigentes para el subsidio familiar de vivienda de interés social y prioritario rural, tanto en el Marco de Gasto de Mediano Plazo del Sector como en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

ARTÍCULO 8o. ENTIDAD OTORGANTE DEL SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL RURAL Y PRIORITARIO RURAL. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural otorgará los subsidios familiares de vivienda de interés social rural y prioritario rural de que trata la Ley 3ª de 1991 y los que se otorguen con ocasión de la implementación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural para las soluciones de vivienda ubicadas en zona rural, de conformidad con lo establecido en los planes de ordenamiento territorial.

ARTÍCULO 9o. ADMINISTRACIÓN Y EJECUCIÓN DE LOS SUBSIDIOS DE INTERÉS SOCIAL RURAL Y PRIORITARIO RURAL. El subsidio familiar de vivienda de interés social rural y prioritario rural será administrado y ejecutado por la entidad o entidades operadoras que seleccione para tal fin el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en observancia de la normativa legal vigente.

La entidad o entidades operadoras deberán cumplir, como mínimo, con los siguientes requisitos:

1. Contar con experiencia mínima de cinco (5) años en la estructuración y ejecución de proyectos públicos de infraestructura y vivienda.
2. Que la persona jurídica y su representante legal no se encuentren incurso en las causales de inhabilidades e incompatibilidades establecidas en la normativa legal vigente.

En todo caso, la Agencia de Desarrollo Rural o Fiduagraria S. A., o quien haga sus veces, podrán actuar como entidad operadora en los términos y condiciones que para tal efecto defina el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, previa recomendación de la Comisión Intersectorial de Vivienda de Interés Social Rural. Así mismo, a solicitud del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, podrá actuar como operadora la entidad que postule el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio ante la Comisión intersectorial de Vivienda de Interés Social Rural, previo cumplimiento de las normas que regulen la materia.

PARÁGRAFO 1o. En el marco de la legislación ambiental, para la ejecución de las soluciones de vivienda de interés social rural dispersas, nuevas o mejoradas, desarrolladas con recursos provenientes de subsidios familiares de vivienda nacionales o territoriales, con soluciones individuales de saneamiento básico para la gestión de sus aguas residuales domésticas, tales como sistemas sépticos, no se requerirá de la obtención del permiso de vertimientos, siempre y cuando cumplan desde su diseño con los parámetros definidos en el reglamento técnico del sector de agua potable y saneamiento básico. Sin perjuicio de lo anterior, la autoridad ambiental competente, como administradora de los recursos naturales renovables, realizará seguimiento a dicho sistema, evaluará su impacto sobre la condición ambiental de la cuenca, y ordenará los ajustes a que haya lugar.

Lo dispuesto en el presente párrafo también aplicará para los proyectos de vivienda rural dispersa que desarrolle el Fondo de Adaptación en ejercicio de sus competencias.

PARÁGRAFO 2o. Para la ejecución de soluciones individuales de vivienda de interés social y prioritario rural, nuevas o mejoradas, desarrolladas con recursos provenientes de subsidios familiares de vivienda nacionales o

territoriales, no se requerirá de la obtención de licencia de construcción, siempre y cuando la entidad operadora del subsidio o la entidad territorial garanticen que el diseño de las soluciones de vivienda cumplen con lo dispuesto en la norma colombiana de sismorresistencia vigente al momento de la asignación del subsidio y los planes de ordenamiento territorial.

Lo dispuesto en el presente párrafo también aplicará para los proyectos que contemplen soluciones individuales de vivienda rural que desarrolle el Fondo de Adaptación en ejercicio de sus competencias.

La entidad operadora del subsidio familiar de vivienda de interés social y prioritario rural remitirá semestralmente, a la autoridad competente en materia de expedición de licencias de construcción, el listado de soluciones de vivienda subsidiadas.

ARTÍCULO 10. COBERTURA PARA CRÉDITOS DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Y PRIORITARIO RURAL. Con el propósito de generar condiciones que faciliten la financiación de vivienda nueva de interés social y prioritario rural, el Gobierno nacional, a través del Fondo de Reserva para la Estabilización de Cartera Hipotecaria (FRECH), administrado por el Banco de la República, podrá ofrecer nuevas coberturas de tasas de interés a los titulares de créditos de vivienda de interés social y prioritario rural que otorguen los establecimientos de crédito, en condiciones similares a las establecidas para vivienda urbana.

El Gobierno nacional reglamentará las condiciones y procedimiento de las coberturas a tasas de interés de los titulares de crédito de vivienda de interés social y prioritario rural nueva.

ARTÍCULO 11. Modifícase el artículo 32 de la Ley 546 de 1999, el cual quedará así:

“Artículo 32. Recursos de Finagro para vivienda de interés social y prioritario rural. Destínese el veinte por ciento (20%) de los recursos provenientes de las inversiones forzosas con que cuenta Finagro a la financiación de vivienda de interés social y prioritario rural, para programas de adquisición, mejoramiento y construcción individual en sitio propio, en las condiciones que para el efecto establezca la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, con sujeción a lo dispuesto por el Consejo Superior de Vivienda.

Para los efectos de lo previsto en este artículo, Finagro realizará de manera permanente actividades tendientes a promocionar esta línea de financiamiento.

PARÁGRAFO 1o. En aquellos casos en que por razón de la demanda los recursos previstos en el presente artículo no se utilicen, Finagro podrá destinarlos al fomento agrícola a través del financiamiento de las actividades agropecuarias, de conformidad con las disposiciones vigentes y su objeto social.

PARÁGRAFO 2o. El Gobierno nacional, con cargo a los recursos del sector agropecuario, podrá establecer programas que incluyan la asignación de subsidios familiares de vivienda de interés social y prioritario rural y subsidios a la tasa de interés para los solicitantes de la financiación a la que se refiere el inciso inicial de este artículo, bajo las condiciones que establezca el Gobierno nacional.”

ARTÍCULO 12. INTEGRACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE CONSTRUCCIÓN Y MEJORAMIENTO DE VIVIENDA SOCIAL RURAL CON LOS PLANES DE LA REFORMA RURAL INTEGRAL Y SUS POLÍTICAS. De conformidad con la Reforma Rural Integral y el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural se deberá integrar con los demás planes nacionales para la Reforma Rural Integral y sus respectivas políticas, con el propósito de lograr intervenciones integrales en las zonas rurales. Las entidades competentes deberán generar instrumentos que permitan la implementación articulada de proyectos en territorio.

ARTÍCULO 13. RÉGIMEN DE TRANSICIÓN DE LOS RECURSOS DEL SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Y PRIORITARIO RURAL. Los recursos del subsidio familiar de vivienda de interés social rural transferidos por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a la entidad otorgante antes de entrar en vigencia el presente decreto, se ejecutarán de conformidad con la normativa vigente al momento de su transferencia.

ARTÍCULO 14. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. Deróganse los artículos 27, 28, 29, 30, y 31 de la Ley 1537 de 2012 y las demás normas que le sean contrarias.

Publíquese y cúmplase...”

2. Decisión

PRIMERO.- Declarar **EXEQUIBLE** el Decreto Ley 890 de 2017 "Por el cual se dictan disposiciones para la formulación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de vivienda social rural", por su compatibilidad formal con la Constitución.

SEGUNDO. Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 13 y 14 por su compatibilidad material con la Constitución.

TERCERO. Declarar la **EXEQUIBILIDAD** del artículo 9o con excepción del párrafo 1o inciso segundo y párrafo 2o inciso segundo que se declaran **INEXEQUIBLES**. Igualmente declarar la exequibilidad de la parte final del inciso quinto del artículo 9o en el entendido de que cuando actúe como operador la entidad que postule el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, esta deberá hacerlo en términos o condiciones equivalentes a los exigidos por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

3. Síntesis de la providencia

1. Le correspondió a la Corte pronunciarse sobre la constitucionalidad del Decreto Ley 890 de 2017 "Por el cual se dictan disposiciones para la formulación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de vivienda social rural" expedido por el Presidente de la República con fundamento en lo dispuesto en el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016.

2. La Corte constató que se encontraban satisfechas las condiciones formales que rigen la expedición del decreto bajo examen. En primer lugar, se encuentra firmado por el Presidente de la República y los titulares de los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, de Agricultura y Desarrollo Rural, de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y de Vivienda, Ciudad y Territorio. Considerando su contenido, así como los sectores en los que tiene impacto (vivienda y desarrollo rural), puede decirse que, para todos los efectos y en los términos establecidos en el artículo 115 Superior, los referidos funcionarios constituyen el Gobierno. En segundo lugar, el título guarda plena correspondencia con su contenido, dado que los artículos que lo integran se refieren a diferentes dimensiones del Plan que en él se menciona y a varios instrumentos de política pública directamente relacionados con la promoción y desarrollo de la vivienda rural. Por ello, cumple con la exigencia prevista en el artículo 169 de la Carta, que la jurisprudencia ha estimado aplicable a este tipo de normas. En tercer lugar, el decreto señala la norma en la que fundamenta su expedición, al referir que fue adoptado con base en las facultades que se encuentran previstas en el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016. En cuarto lugar, la regulación fue expedida el día 28 de mayo del año en curso, esto es, durante el término de 180 días siguientes al momento en que entró en vigencia el Acto Legislativo 01 de 2016, según lo prescrito en su artículo 5. Finalmente, el decreto incluye una amplia motivación comprendida por consideraciones generales y específicas.

3. Al aplicar el juicio de conexidad objetiva la Corte encontró que el decreto, sus consideraciones y su estructura general se vincula de forma cierta y verificable con el Acuerdo Final, dado que con su expedición –como lo advierte el numeral 3.1 de los considerandos y se sigue de las reglas que adopta– se pretende (i) implementar los contenidos relacionados con la reforma rural integral a la que se refiere el numeral 1.3.2.3 del Acuerdo Final, al disponer la creación y puesta en marcha del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de la Vivienda Social Rural y (ii) adoptar un régimen que haga posible o facilite la reincorporación económica y social sostenible de los integrantes de las FARC, lo que incluye planes o programas de vivienda, conforme a lo contemplado en el numeral 3.2.2.7 del Acuerdo Final.

En aplicación del juicio de conexidad estricta y suficiente este Tribunal determinó que, en general, cada una de las disposiciones del Decreto Ley 890 de 2017 se vincula directamente con las motivaciones del mismo. Igualmente constató que las disposiciones contribuían efectivamente a la realización del Acuerdo Final en tanto tienen por propósito (a) la creación de los instrumentos indicados en el mismo o estrechamente vinculados -Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de vivienda social rural y Política de vivienda de interés social y prioritario rural-, (b) la atribución de facultades a entidades para que, por medio de su acción, concurren a la realización del Acuerdo Final -Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Vivienda, Finagro, entre otras-, (c) la creación o diseño de los procedimientos administrativos o de otra índole necesarios para ejecutar algún punto del Acuerdo Final -régimen de subsidios, entidad otorgante, entidad operadora y constructor- y (d) el establecimiento de los medios necesarios para apropiarse y conservar los recursos económicos necesarios para implementarlo.

No obstante lo anterior, la Corte concluyó que la extensión del régimen previsto en los párrafos primero y segundo del artículo 9o, en materia de licencias de construcción y permisos de vertimiento, a los proyectos de vivienda rural que desarrolle el Fondo de Adaptación en ejercicio de sus competencias, no cumplía el requerimiento de conexidad con el Acuerdo Final. A juicio de este Tribunal se trata de una medida específica respecto de la cual no es posible identificar una vinculación estrecha con el Acuerdo Final si se considera que el referido Fondo de Adaptación, conforme lo prevé el artículo 1o del Decreto 4819 de 2010 prevé que el referido Fondo tienen por objeto la recuperación, construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por el fenómeno de "La Niña". Teniendo en cuenta ello la Corte no constató, ni el Gobierno demostró, la relación específica entre la aplicación de las medidas previstas en las disposiciones citadas al Fondo de Adaptación y la implementación o desarrollo del Acuerdo Final. Con fundamento en ello dispuso declarar la inexecutable de lo dispuesto en el segundo inciso del párrafo primero, así como en el inciso segundo del párrafo segundo del referido artículo 9o del decreto objeto de control.

4. El Decreto Ley 890 de 2017 superó el examen de necesidad dado que existen argumentos suficientes que demuestran la importancia de implementar de manera rápida y efectiva los programas de vivienda rural. En primer lugar, la implementación del Plan, así como de la Política, instrumentos a través de los cuales se concretan varias dimensiones del Acuerdo Final, exige agotar varias etapas que van desde la formulación general de los elementos que guiarán la actuación de la administración, pasa por la consolidación de la administración del Plan y de la Política y el otorgamiento de subsidios o créditos, y concluye con la realización efectiva de las actividades de mejoramiento o construcción de vivienda. En segundo lugar, el impacto del conflicto en el campo ha afectado a diferentes grupos poblacionales que requieren, para ajustarse a la nueva situación que se desprende de la terminación del conflicto, de medidas que en el corto plazo permitan su participación efectiva, en condiciones de igualdad, en los beneficios que se siguen de ello. En tercer lugar, la urgencia de adoptar las medidas se desprende además de la intención de las partes que, en el numeral 6.1.10 del Acuerdo Final, acordaron que durante los 12 meses siguientes a su firma debían adoptarse las normas para la implementación de lo acordado en el marco de la Reforma Rural Integral.

5. Señaló la Corte que de acuerdo con el precedente sentado en la sentencia C-359 de 2013, la expedición del Decreto Ley 890 de 2017 no requería agotar el proceso de consulta previa de las comunidades étnicas. A su juicio, no puede afirmarse la afectación directa de tales comunidades en una regulación que define de manera general algunos elementos de la política pública de vivienda rural.

6. Consideró la Corte, que las disposiciones del decreto son compatibles con la Constitución. Ellas (i) se articulan con el régimen constitucional y orgánico relacionado con las actividades de planeación y presupuesto, (ii) constituyen un desarrollo posible del derecho de acceder a la vivienda digna reconocido en el artículo 51, en tanto se orienta a materializar planes de vivienda de interés social y a crear sistemas adecuados de financiación y (iii) son una expresión del deber que tiene el Estado de promover el acceso progresivo de los trabajadores agrarios a la vivienda según lo prescribe el artículo 64. Al amparo de tal regulación el decreto establece instrumentos, asigna competencias y regula procedimientos que, en general, no se oponen a la Carta.

7. No obstante lo anterior, la Sala Plena concluyó que debía declararse la exequibilidad condicionada del inciso quinto del artículo 9o. Tal inciso establecía una excepción al régimen general de selección de los operadores privados a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, al disponer que podría actuar como operador la entidad postulada por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio ante el Comité Intersectorial de Vivienda de Interés Social Rural, previo cumplimiento de las normas que regulen la materia. A juicio de este Tribunal resultaría contrario a los principios de imparcialidad e igualdad (art. 209) que rigen la administración pública, seguir procesos de selección de operadores privados con reglas diferenciadas según la entidad que adelante el proceso de contratación, pese a que el objeto de la selección sea equivalente: en este caso actuar como administrador y ejecutor de los subsidios. Conforme a ello, declaró la exequibilidad condicionada de esta disposición en el entendido de que cuando actúe como operador la entidad que postule el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, esta deberá hacerlo en términos o condiciones equivalentes a los exigidos por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

4. Salvamentos y Aclaraciones de voto

Los magistrados **Luis Guillermo Guerrero Pérez** y **Gloria Stella Ortiz Delgado**, manifestaron que salvan parcialmente el voto por considerar que los artículos 1-5, 7-9, 12-14 que versan sobre materias de política pública general y no sobre medidas específicas para los ex combatientes y su financiación, no superan el juicio de necesidad estricta, por lo tanto, el trámite idóneo que debieron surtir era mediante el mecanismo ordinario o el procedimiento legislativo especial de que trata el artículo 1º del Acto Legislativo 1 de 2016. Para los magistrados, el Decreto Ley 890 de 2017 salvo los artículos 6, 10 y 11, aun cuando desarrolla una materia que fue contemplada en el Acuerdo Final de Paz, el plan y la política para la construcción y mejoramiento de la vivienda rural, no se trata de una medida urgente e imperiosa para su implementación que ameritara sustraer del debate democrático su definición. Luego, más allá de que la implementación normativa de tal compromiso pueda ser importante para el desarrollo rural como medida para la disminución de la pobreza y como parte de los pactos alrededor de la reforma rural integral y la reincorporación económica y social de los ex integrantes de las FARC, no se logró demostrar que las otras vías no fueran idóneas, pues no se trata de una medida de estabilización para el corto plazo de los pactos adquiridos en el Acuerdo Final. Lo anterior, ya que: (i) justamente la lógica de los planes de subsidio para vivienda requieren procesos a largo plazo que permitan su formulación mediante los canales deliberativos que tiene el Congreso; y (ii) se contempló como aquellas medidas que podían ser adoptadas en el marco de un año, es decir, en el punto 6.1.10, las cuales exceden el límite de los seis meses ligados a la expedición de las normas mediante el uso de las facultades presidenciales extraordinarias.

Los magistrados **Diana Fajardo Rivera**, **Alejandro Linares Cantillo**, **Antonio José Lizarazo Ocampo**, **José Fernando Reyes** y **Alberto Rojas Ríos**, aclaran voto por las argumentaciones relacionadas con el juicio de necesidad estricta.

III. EXPEDIENTE D-11731-SENTENCIA C-571/17 (Septiembre 13)
M.P. Alejandro Linares Cantillo

1. Norma acusada

"LEY 1636 DE 2013
(junio 18)

Por medio de la cual se crea el mecanismo de protección al cesante en Colombia.

El Congreso de Colombia

Decreta
[...]

ARTÍCULO 3o. CAMPO DE APLICACIÓN. Todos los trabajadores del sector público y privado, dependientes o independientes, que realicen aportes a las Cajas de Compensación Familiar, por lo menos un año continuo o discontinuo en los últimos tres (3) años si se es dependiente, y por lo menos dos años continuos o discontinuos en los últimos tres (3) años si se es independiente, accederán al Mecanismo de Protección del Cesante, sin importar la forma de su vinculación laboral, y de conformidad con lo establecido por la reglamentación que determine el Gobierno Nacional.

[...]

ARTÍCULO 13. REQUISITOS PARA ACCEDER A LOS BENEFICIOS. Podrán acceder a los beneficios de Mecanismos de Protección al Cesante los desempleados que cumplan las siguientes condiciones:

[...]

2. Que hayan realizado aportes un año continuo o discontinuo a una Caja de Compensación Familiar durante los últimos tres (3) años para dependientes y dos años continuos o discontinuos en los últimos tres (3) años para independientes.[...]"

2. Decisión

PRIMERO.- LEVANTAR la suspensión de términos en el proceso de la referencia, dispuesta mediante auto 305 de 2017, en consonancia con el Decreto 889 de 2017.

SEGUNDO.-Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 3 (parcial) y 13 numeral 2 (parcial) de la Ley 1636 de 2013, por el cargo analizado en la presente decisión.

3. Síntesis de la providencia

En el presente caso la Corte estudió una demanda de inconstitucionalidad contra las disposiciones del artículo 3 (parcial) y del 13 numeral 2 (parcial) de la Ley 1636 de 2013, según los cuales el requisito de aportes a las Cajas de Compensación Familiar para acceder al Mecanismo de Protección al Cesante es distinto para trabajadores dependientes y trabajadores independientes. Los demandantes argumentaron que dichas disposiciones son inconstitucionales por dos razones: en primer lugar, porque desconocen el derecho a la igualdad, protegido en los artículos 2, 4 y 13 de la Constitución, y, en segundo lugar, por cuanto desatienden el mandato constitucional de reconocer garantías laborales iguales para los trabajadores independientes y para los dependientes, mandato que, en su opinión, se desprende del artículo 53 de la Constitución y del artículo 7 del Protocolo de San Salvador.

Antes de proceder al estudio de fondo de la demanda, la Corte analizó la aptitud de los cargos planteados. Al respecto, consideró que, pese a que los demandantes plantearon dos cargos de inconstitucionalidad, ambos se basan en el mismo argumento, por lo que en realidad se trata de un único cargo contra las disposiciones demandadas: el desconocimiento del derecho a la igualdad. Por esa razón, la Corte procedió a resolver si al establecer los requisitos de acceso a un sistema de protección social (el mecanismo de protección al cesante), ¿vulneró el legislador el derecho a la igualdad (artículo 13 de la Constitución Política) por exigir distinto tiempo de aportes a cajas de compensación familiar para los trabajadores dependientes y los independientes?.

En este sentido, la Corte precisó que existía criterio de comparación en la medida que se trata de trabajadores cesantes, quienes se encuentran cubiertos por la finalidad perseguida por la norma demandada en su artículo 1, por lo que, podría advertirse la existencia de un grupo de personas asimilables, y una afectación prima facie al derecho a la igualdad.

Con base en lo anterior, la Corte en aplicación de un juicio de igualdad leve, concluyó que la **distinción creada en las normas demandadas persigue una finalidad constitucional legítima o no prohibida por la Constitución**, por cuanto: (a) las normas objeto de análisis se inscriben dentro del sistema específico de protección social, el cual se encuentra diseñado y estructurado a partir de la existencia y reconocimiento de las diferencias que se presentan entre las relaciones laborales de los trabajadores dependientes y sus empleadores, y las relaciones comerciales y civiles de los trabajadores independientes y sus contrapartes; y (b) de la revisión de los antecedentes legislativos de las normas demandadas, se evidenció la necesidad de incluir a los trabajadores independientes, con el fin de permitirles formalizar sus aportes a las Cajas de Compensación Familiar, aportes que siguen un principio de flexibilidad en cuanto tienen presente la variabilidad de los ingresos de los trabajadores independientes, reconociendo también que dichos aportes son necesarios para alinear los incentivos hacia la formalización y no hacia el desempleo.

De la misma forma, manifestó la Corte que **el medio utilizado puede considerarse, al menos prima facie, como idóneo para alcanzar la finalidad identificada**, en la medida que: (a) existen elementos distintivos entre las formas contractuales laborales y las civiles o comerciales, a saber, elemento de subordinación; (b) los aportes a las Cajas de Compensación para los trabajadores independientes—quienes desempeñan sus labores bajo relaciones civiles y comerciales no son obligatorios, distinto a lo que ocurre en relaciones de trabajo celebradas en virtud de contratos laborales, y el monto de lo aportado es menor, siendo del dos por ciento (2%) en el de los trabajadores independientes, mientras que alcanza el cuatro por ciento (4%) en el caso de los trabajadores dependientes; (c) las normas analizadas no tienen como propósito limitar el acceso al Mecanismo de Protección al Cesante para los trabajadores dependientes, por cuanto, una vez acrediten los requisitos de cotización diferenciales, podrán acceder de forma igualitaria a dicho mecanismo.

Así, verificó la Corte que el criterio de diferenciación que adoptaron las normas demandadas para el acceso a los beneficios del Mecanismo de Protección al Cesante es reflejo de las propias diferencias entre los sujetos a los que aplica la respectiva regulación (trabajadores dependientes bajo contrato laboral, y las vinculaciones civiles o comerciales de trabajo

independiente –sin distintas en su esencia y consecuencias), razón por la cual se justificaba que los trabajadores en el marco de ambos regímenes recibieran un trato diverso en la forma de acceso al beneficio. Por lo anterior, la Corte afirmó que no se advierte un cuestionamiento de las normas acusadas desde el punto de vista del derecho a la igualdad, por lo que procedería a declarar su constitucionalidad.

4. Salvamento de voto

El magistrado **Alberto Rojas Ríos**, manifestó que salva el voto, por considerar que la medida legislativa sí crea una distinción y una diferencia de trato entre trabajadores cesantes (los dependientes y los independientes), que protege con mayor intensidad a los primeros, colocando injustificadamente mayores cargas a los independientes (que asumen directamente los costos de seguridad social y no tienen prestaciones sociales), quienes deberían ser protegidos en condiciones de igualdad en caso de quedar cesantes.

De acuerdo con esta comprensión, la pregunta jurídica fue formulada de un modo unilateral y parcial, pues la cuestión no consiste en determinar si el legislador vulneró el derecho a la igualdad por exigir distinto tiempo de aportes a las cajas de compensación familiar para los trabajadores dependientes e independientes, sino en contestar si ¿vulneró el legislador el derecho a la igualdad del que son titulares los trabajadores cesantes, al imponerle la carga de un año adicional de aportes a las cajas de compensación a los trabajadores independientes?.

Consideró además que la decisión no toma en cuenta las condiciones reales del trabajo en Colombia, cada vez más precario, donde la generalización de los contratos de prestación de servicios ha conducido a un mayor empobrecimiento y desprotección del trabajador, así como a prácticas que enmascaran las relaciones laborales, como lo evidencian los casos de declaratoria de existencia de contrato realidad. También afirmó, que debió procederse al examen del cargo por violación del artículo 53 de la Constitución y del artículo 7 del Protocolo de San Salvador, pues se trata de cargos autónomos, relacionados con el derecho al trabajo y el acceso a beneficios para los trabajadores cesantes.

IV. Solicitud de nulidad de la Sentencia T-325/17. AUTO 477 /17 (Septiembre 13)
M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

La Sala Plena de la Corte Constitucional rechazó la nulidad de la sentencia T-325 de 2015, solicitada por el apoderado judicial de la señora Aracelly Ahumada Lozano y otros, donde la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional revocó la decisión proferida por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla, y en su lugar confirmó el fallo adoptado por el Juzgado Séptimo Penal del Circuito de la misma ciudad, que negó la acción de tutela presentada por Luis Armando Mola Insignares apoderado judicial de la señora Ahumada Lozano y otros, por medio de la cual solicitó la protección de los derechos al debido proceso y a la administración de justicia, los que consideran vulnerados por las providencias emitidas por el Juzgado Séptimo Penal Municipal con Funciones de Control de Garantías de Barranquilla, los días 12 de marzo y 29 de mayo de 2014, las que adolecen de defectos fáctico y procedimental, al negarse a tramitar los incidentes de desacato y las solicitudes de cumplimiento promovidas por los accionantes, para que la Alcaldía de dicho distrito acatará el fallo de tutela dictado por el mismo estrado judicial el 13 de abril de 2017. La Corporación señaló que el conjunto de planteamientos expuestos por el memorialista obedecen, en el fondo, al inconformismo del mismo con las consecuencias de la decisión, más que al cuestionamiento objetivo de los razonamientos de la sentencia T-325 de 2015 y de las órdenes en ellas proferidas que transgreden manifiestamente el derecho al debido proceso. Los argumentos planteados por el peticionario, entonces, no corresponden con reproches originados en la actuación de la Sala Tercera de Revisión, que omitan las reglas consignadas en los Decretos 2067 y 2591 de 1991, o las pautas desarrolladas por la Corte a lo largo de su jurisprudencia, sino la pretensión de reabrir el debate jurídico definido por dicha Sala.

En relación con los cargos de nulidad formulados la Corte encontró, que el primero, en el que se acusa a la sentencia de haber desconocido el debido proceso, la petición de nulidad

se funda en los mismos argumentos que fueron expuestos por el accionante en el momento de desatar la acción de tutela contra las providencias emitidas por el Juzgado Séptimo Penal Municipal con Funciones de Control de Garantías de Barranquilla, los días 12 de marzo y 29 de mayo de 2014. De esta manera, el actor se limita a reiterar los puntos que fueron objeto de decisión por parte de la Sala Tercera de Revisión, sin exponer con suficiencia las razones que conllevan el desconocimiento del debido proceso por parte de este Tribunal.

Igualmente se verificó que la providencia censurada no pasa por alto el precedente constitucional, como lo expone el peticionario, al señalar que el fallo desconoce la sentencia C-367 de 2014, en la que se consignan las reglas para el trámite de las solicitudes de desacato y cumplimiento, en relación con la observancia de los términos legales y la facultad para impetrar dichas peticiones las veces que sean necesarias.

En la tercera cesura se indica que la sentencia T-325 de 2015 omitió la cosa juzgada constitucional, al brindar el mismo trato a la decisión proferida en el trámite de tutela como a las providencias emitidas en los incidentes de desacato. Se sostuvo que lo accesorio, entendido como el incidente, no puede dejar sin efectos lo principal, es decir, el fallo del 13 de abril de 2007.

Este cargo olvida, que la persona que invoca la nulidad de un fallo de tutela de la Corte tiene que cumplir con una rigurosa carga argumentativa, explicando de forma explícita las razones del presunto quebrantamiento del derecho al debido proceso, y, en este caso no se desarrollan argumentos frente al desconocimiento de la cosa juzgada constitucional, por parte de la Sala Tercera de Revisión.

Finalmente, en relación con los dos últimos cuestionamientos que afirman que la sentencia T-325 de 2015 desconoció los principios de supremacía constitucional y de acceso a la administración de justicia, ya que el fallo del 13 de abril de 2007 debía garantizarse por el juez demandado de forma inmediata, la Sala Plena considera que estos cargos no pueden ser objeto de análisis en el trámite incidental, por la simple razón que no son irregularidades que conllevan a la vulneración del debido proceso.

V. Solicitud de nulidad de la Sentencia T-723/16. AUTO 478 /17 (Septiembre 13)
M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

La Sala Plena de la Corte Constitucional dispuso decretar la nulidad de la sentencia T-723 de 2016, proferida por la Sala Séptima de Revisión y solicitada por la Directora Distrital de Defensa Judicial y Prevención del Daño Antijurídico de la Secretaría Distrital.

En esta sentencia, la Sala Séptima de Revisión, dispuso proteger los derechos de la señora María Eugenia Leyton Cortes y declaró la existencia de un contrato laboral entre ella y el Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá, en liquidación. Adicionalmente, ordenó a esta entidad o en su defecto a la encargada de realizar sus funciones, que dentro del término de 48 horas contadas a partir de la notificación del fallo, se procediera a reintegrar a la accionante al cargo que venía desempeñando o a uno similar y pagarle el salario y las prestaciones sociales dejadas de percibir desde la terminación de su contrato, así como la indemnización prevista en el artículo 26 de la Ley 361 de 1997, equivalente a ciento ochenta (180) días de salario. Por último, dispuso que en caso de no ser posible el reintegro en el Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá, la Administración Distrital debería reubicarla en la entidad que considerara pertinente.

Entre los argumentos que esgrimió la Secretaría Jurídica Distrital de Bogotá en su solicitud de nulidad, fue que en la parte resolutoria de la sentencia se imparten órdenes a particulares que no fueron vinculados o informados del proceso. Al respecto señaló que *"pese a que mi representada la Alcaldía Mayor de Bogotá DC, era la primera afectada por la orden impuesta en la sentencia de tutela nunca fue participe de su devenir ya que nunca se le notificó de la existencia de la misma, con el fin de que pudiera ejercer su derecho de defensa. Observando el recuento cronológico del proceso de tutela de la referencia, se evidencia con suma claridad que, no fue vinculada por el juez que conoció en única instancia del recurso de amparo, esto es, no fue jamás vinculado, notificado o requerido en ninguna*

forma por el Juzgado Ochenta y Seis Civil Municipal de Bogotá, y que a través de dicho fallo la Secretaría Distrital de Gobierno es desvinculada del mismo, quedando como únicamente vinculada el Fondo de Seguridad en liquidación, luego de lo cual fue remitido a la Corte Constitucional."

Señaló que la falta de vinculación en primera instancia y en sede de revisión afectó sus intereses de manera directa y por ende, constituye una vulneración de sus derechos fundamentales. Lo anterior por cuanto, a pesar de que la orden se dirige directamente al Fondo de Vigilancia y Seguridad en Liquidación *"contiene un acápite final en la orden tercera del resuelve donde indica que (...) en caso de no ser posible el reintegro en el Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá, la Administración Distrital deberá reubicarla en la entidad que considere pertinente."*

La Corte consideró que efectivamente, la decisión adoptada afecta los intereses presupuestales, organizacionales y funcionales de la Alcaldía Mayor de Bogotá, sector central, al no haber ejercido su derecho de defensa durante el trámite de la acción de tutela.

No obstante, respecto de la entidad que asumió las funciones del Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá en liquidación y, por tanto, la obligación de cumplir la tutela, esto es la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, quien no fue vinculada a la tutela, no se advirtió vulneración del derecho de defensa por cuanto frente a esta entidad operó de pleno derecho el fenómeno de la sucesión procesal, contemplada en el artículo 68 del Código General del Proceso de conformidad con la cual, si en el curso del proceso sobreviene la extinción de una persona jurídica que figure como parte, los sucesores en el derecho debatido podrán comparecer para que se les reconozca tal carácter. En todo caso, la sentencia producirá efectos respecto de ellos aunque no concurran.

Por lo anterior, la Corte Constitucional declaró la nulidad de la sentencia de tutela T-723 de 2016 como consecuencia de la no vinculación de la Alcaldía Distrital de Bogotá. En consecuencia, dispuso que la sentencia de reemplazo sería emitida por Sala Plena y como medida cautelar, se ordenó que mientras se profiere la misma, la señora María Eugenia Leyton Cortés continuará vinculada a la entidad con los beneficios que se le concedieron.

VI. EXPEDIENTE T 3.329.158. SENTENCIA SU-573/-17 (Septiembre 14)
M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

La Corte Constitucional revisó la sentencia proferida dentro de la acción de tutela que presentó la señora Clovis Barrios de Chico mediante la cual solicitó la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso y al acceso efectivo a la administración de justicia, los cuales consideró vulnerados por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, al proferir la Sentencia del 17 de junio de 2011, donde según la demandante, se incurrió en los defectos procedimental (por exceso de ritual manifiesto), sustantivo y fáctico, debido a que se *"desconoció de manera subjetiva, arbitraria y caprichosa y sin fundamento objetivo razonable, el sistema de TARIFA LEGAL probatoria, previsto por el legislador para la valoración de las pruebas del estado civil de los hijos naturales o extramatrimoniales nacidos antes de entrar en vigencia la Ley 92 de 1938"*, providencia emitida dentro del proceso de petición de herencia por ella promovido contra varios herederos, quienes adelantaron proceso de sucesión ocultando la existencia de otros herederos de igual o mejor derecho y sin incluir la totalidad de los bienes de la masa sucesoral.

La Sala Plena evidenció que la precitada tutela cumple con las causales generales de procedencia y el requisito de relevancia constitucional que se exige en caso de tutelas contra providencias judiciales de las Altas Cortes, y encontró que se incurrió en un defecto procedimental por exceso ritual manifiesto, sustantivo y fáctico.

Indicó la Corporación que en el marco de la Supremacía de la Constitución Política, no resulta procedente avalar argumentos jurídicos en exceso formalistas al aplicar disposiciones normativas producidas en un contexto jurídico-histórico anterior a la Constitución de 1991, desconociendo los criterios de hermenéutica que impone la nueva Carta. Por tanto, las interpretaciones de normas anteriores a la Constitución Política no pueden ignorar el debido

proceso en su aspecto de acceso a la administración de justicia, por el desconocimiento del principio de prevalencia de lo sustancial sobre lo formal que conlleva a un defecto procedimental por exceso ritual manifiesto, a un defecto fáctico por indebida valoración probatoria, y sustantivo por una interpretación y aplicación de la norma en desconocimiento de los preceptos constitucionales vigentes, y por dejar de aplicar una norma vigente en el marco jurídico, incluso, de la Constitución de 1886.

Bajo este entendido, la Sala advirtió que se incurrió en un injustificado rigor formal en la interpretación y aplicación de las Leyes 57 y 153 de 1887, al desconocer el valor probatorio armónico de los elementos allegados al expediente, entre estos, (i) las certificaciones eclesiásticas de bautismo; (ii) la copia del libro en la que consta el acta de bautismo; (iii) la Escritura Pública 478 de 1898 por medio de la cual Ramón Barrios Pérez reconoció a Benito Barrios Espitia como su hijo; (iv) la Escritura Pública 27 de 1928, testamento de Ramón Barrios Pérez, en el cual reconoció a Benito Barrios Espitia como hijo y heredero universal. Tal hermenéutica obedeció a la primacía de argumentos rituales en contradicción con la interpretación y aplicación constitucional de las normas y de la valoración probatoria que debió realizarse, lo que condujo al desconocimiento del derecho procesal como un medio para la realización efectiva de los derechos; la renuncia consciente a la verdad jurídica objetiva probada en el expediente; la aplicación en exceso rigurosa del derecho procesal y, de contera, el desconocimiento de los derechos fundamentales de la accionante.

La Corte observó que el Juzgado Séptimo de Familia de Cartagena, autoridad judicial de primera instancia en el proceso ordinario de petición de herencia, en sentencia del 6 de noviembre de 2001, *"consideró que la demandante tenía igual derecho que los demandados en la sucesión de Ramón Barrios Pérez y por ello declaró ineficaz el acto partitivo y ordenó rehacerlo"*.

Para ello, tuvo en consideración *"el certificado de bautismo allegado para probar la filiación[,] [que permitía] colegir 'sin menor duda, que en efecto la prueba documental arrojada sobre el estado civil del señor BENITO BARRIOS ESPITIA, es prueba principal y reúne todos los requisitos de ley. Por lo cual se tiene probada la condición de heredero en cabeza de BENITO BARRIOS ESPITIA, de su padre RAMÓN BARRIOS PÉREZ(...)"*. Adicionalmente, en los considerandos de la providencia se precisó que *"Obra en el expediente la Escritura Pública No. 478 del 29 de Noviembre de 1898 otorgada por el señor Ramón Barrios Pérez ante la Notaría Primera de Cartagena, por medio de la cual el otorgante reconoce como su hijo al señor Benito Barrios Espitia. Igual prueba está contenida en la Escritura No. 27 de fecha 10 de enero de 1928 de la Notaría Primera de Cartagena, en donde incluso se hace una asignación testamentaria por parte del otorgante señor Ramón Barrios Pérez a favor de su hijo Benito Barrios Espitia"*.

En consecuencia, la primera autoridad judicial se pronunció en el sentido de que, por vía de representación, se da la secuencia que justifica otorgar la condición de heredera a la señora Clovis Barrios de Chico. Es este fallo proferido dentro del proceso ordinario el que debe mantener vigencia y no así la sentencia proferida en segunda instancia por la Sala Civil-Familia del Tribunal Superior de Cartagena, ni la de casación proferida por la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, teniendo en cuenta que se encuentra ajustada a los lineamientos constitucionales y legales desarrollados en esa providencia judicial y el respeto de la competencias del juez natural del presente asunto.

Por lo anterior, la Corte Constitucional decidió tutelar el derecho fundamental al debido proceso de la señora Clovis Barrios de Chico y, por consiguiente, revocó la decisión adoptada por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia el 29 de noviembre de 2011, mediante la cual se confirmó la providencia dictada por la Sala Laboral de esa Corporación, que negó la tutela presentada por la señora Clovis Barrios de Chico contra la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia; dispuso dejar sin efectos jurídicos las sentencias dictadas por ésta última el 17 de junio de 2011, y por la Sala Civil Familia del Tribunal Superior de Cartagena, dentro del proceso ordinario de petición de herencia adelantado por la demandante y confirmó en todas sus partes la sentencia dictada por el Juzgado Séptimo de Familia de Cartagena el 6 de noviembre de 2001, dentro del proceso ordinario de petición de herencia iniciado por la señora Clovis Barrios Chico.

El magistrado **Luis Guillermo Guerrero Pérez**, manifestó que se aparta de la decisión y por ello salva el voto debido a que, en su criterio, el fallo de la Corte Suprema de Justicia se ajustaba a las previsiones legales sobre tarifa legal en materia de prueba del estado civil de las personas, y que, por el contrario, al margen del valor probatorio que puedan tener

los documentos a partir de los cuales se pretende dar por establecida la filiación de la accionante, lo cierto es que, a más de 100 años de los hechos a partir de los cuales se suscitó la controversia, lo que se encontraba subyacente era una pretensión de contenido netamente patrimonial, no susceptible de resolverse por la vía sumaria de la acción de tutela.

Por su parte, la magistrada **Ortiz Delgado** aclaró su voto, en el sentido de puntualizar que, a pesar de que no compartió la posición mayoritaria de la Sala en el Auto 090 de 2017, en esta oportunidad está de acuerdo con el sentido de la decisión. En particular, indicó que el problema jurídico difiere del que se estudió en el auto mencionado, pues la nulidad de sentencias de la Corte supone evaluar las situaciones límite en las cuales se advierte la ocurrencia de una abierta y manifiesta violación al debido proceso en el trámite. En contraste, cuando se estudia una tutela contra providencia judicial, como ocurre en este caso, se analiza la validez de una decisión judicial, razón por la cual la magistrada compartió la posición acogida por la mayoría respecto del fondo del asunto.

De otro lado, indicó que era preciso aclarar que de la sentencia controvertida no se advertía una vía de hecho, pues la Corte Suprema de Justicia falló de conformidad con las normas aplicables, según las cuales la demandante no aportó el medio probatorio idóneo para demostrar el estado civil. En consecuencia, la providencia judicial no era arbitraria ni caprichosa, sino que respondía al sistema de tarifa legal, vigente al momento en el que nació el bisabuelo de la demandante. No obstante, de conformidad con la sentencia C-590 de 2005, la Corte no hace un control de vías de hecho, sino de constitucionalidad de sentencias. En consecuencia, a pesar de que en este caso no se configuró una vía de hecho, la accionada adoptó el fallo en vigencia de la Constitución de 1991, la cual le imponía adoptar una interpretación que garantizara el derecho sustancial sobre el formal, según los artículos 29 y 228 Superiores. En el caso objeto de estudio se evidenció un defecto procedimental por exceso ritual manifiesto, pues la autoridad judicial arguyó razones formales para negar el reconocimiento del estado civil, a pesar de que los elementos probatorios demostraban el parentesco.

Igualmente anunció una aclaración de voto el magistrado **Alejandro Linares Cantillo**.

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Presidente