

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

COMUNICADO No. 11

Marzo 9 de 2017

FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA IMPLEMENTAR EL ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA REQUIEREN DE UNA JUSTIFICACIÓN ESTRICTA POR PARTE DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

EXPEDIENTE RDL-001 - SENTENCIA C-160/17 (Marzo 9)
M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

1. Norma revisada

DECRETO LEY 2204 DE 2016
(Diciembre 30)

Por el cual se cambia la adscripción de la Agencia de Renovación del Territorio

El Presidente de la República de Colombia

en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016, "por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera", y

CONSIDERANDO:

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

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

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

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

Que de manera transversal en el Acuerdo Final, se da especial relevancia al enfoque territorial, entendido como el reconocimiento de las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y la adopción de medidas y acciones integrales para ser implementadas con participación activa de las comunidades, tendientes a garantizar la sostenibilidad socioambiental del Estado.

Que mediante el Decreto-Ley 2366 de 2015 se creó la Agencia de Renovación del Territorio (ART) cuyo objeto es coordinar la intervención de las entidades nacionales y territoriales en las zonas rurales afectadas por el conflicto priorizadas por el Gobierno nacional, a través de la ejecución de planes y proyectos para la renovación territorial de estas zonas, que permitan su reactivación económica, social y su fortalecimiento institucional, para que se integren de manera sostenible al desarrollo del país.

Que la Agencia de Renovación del Territorio (ART) se encuentra actualmente adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR).

Que existe una relación directa entre las funciones de la Agencia de Renovación del Territorio (ART) y las acciones previstas para implementar el

componente territorial del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, lideradas por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

Que la atribución de definir cómo está integrado un sector administrativo y de establecer la adscripción o vinculación de un organismo o entidad a determinado ministerio o departamento administrativo es privativa del legislador.

Que en el artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016 se concedieron facultades presidenciales para la paz, señalando que el Presidente de la República dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigencia del citado acto legislativo queda facultado para expedir los decretos con fuerza de ley cuyo contenido debe tener por objeto facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Que se requieren ejercer las citadas facultades para cambiar la adscripción de la Agencia de Renovación del Territorio al Sector Administrativo de la Presidencia de la República,

DECRETA:

ART. 1º—Cambio de adscripción de la Agencia para la Renovación del Territorio (ART). La Agencia para la Renovación del Territorio, creada mediante el Decreto 2366 de 2015, se adscribe al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

ART. 2º—Vigencia. El presente decreto rige a partir de su publicación.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. C., a 30 de diciembre de 2016.

2. Decisión

Declarar **INEXEQUIBLE** el Decreto Ley 2204 de 2016, *"por el cual se cambia la adscripción de la Agencia de Renovación del Territorio"*.

3. Síntesis de la providencia

De manera preliminar, y como presupuesto de la decisión, la Corte, mayoritariamente, encontró que el

Congreso de la República, en los términos de la Sentencia C-699 de 2016, había constatado la refrendación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera suscrito el 24 de noviembre de 2016, y que, por consiguiente, el Acto Legislativo 01 de 2016 y la de las competencias que del mismo se derivan, se encuentran vigentes.

Para la Corte, con posterioridad al 2 de octubre de 2016, el Presidente de la República, al expresar su acatamiento a los resultados del plebiscito, hizo una convocatoria a todas las fuerza políticas, en particular a las que se manifestaron por el NO, para escucharlas, abrir espacios de diálogo y determinar el camino a seguir. Se dio lugar, entonces, a un proceso orientado a la revisión del acuerdo final y a su adecuación teniendo en cuenta el resultado del plebiscito. Se promovieron, así, diversas formas de participación ciudadana, generando un escenario de mayor consenso alrededor del Acuerdo Final, que se inscribe dentro del denominado "diálogo social", mecanismo democrático de participación consagrado en el artículo 111 de la Ley 1757 de 2016, como resultado del cual se adelantaron nuevas negociaciones hasta lograr la celebración de un nuevo Acuerdo Final cuya suscripción se llevó a cabo el 24 de noviembre de 2016. Para la Corte, ese nuevo acuerdo interpreta, respeta y desarrolla de buena fe los resultados del plebiscito, por cuanto acogió observaciones, reparos y objeciones de los promotores del NO, de las víctimas, de los movimientos y organizaciones sociales, como se evidencia en los cambios que se introdujeron en puntos centrales del nuevo acuerdo. Finalmente, puntualizó la Corte, el proceso de refrendación popular fue verificado por ambas cámaras del Congreso de la República, mediante proposiciones aprobadas el 29 y el 30 de noviembre y posteriormente reiteradas en

el artículo 1º de la Ley 1820 del 30 de diciembre, por medio de la cual se dictan disposiciones sobre amnistía, indulto y tratamientos penales especiales.

Por su parte, para fundamentar la decisión de inexecutable la Corte puntualizó que en la Sentencia C-699 de 2016 se declaró la executable del Acto Legislativo 01 de 2016 bajo unos presupuestos interpretativos que no pueden ser ignorados al momento de ejercer las competencias allí previstas. En particular, consideró la Corte que, conforme a la *ratio decidendi* de la sentencia C-699 de 2016, el ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas en el art 2º del A.L. 1 de 2016 está supeditado a que se acredite suficientemente, no solo la relación de conexidad entre las medidas adoptadas y la implementación del acuerdo final, sino, también, la estricta necesidad de acudir a la vía extraordinaria.

Así, al revisar la constitucionalidad de la norma objeto de control, la Corte evaluó el cumplimiento de los requisitos de competencia material, conexidad, finalidad y estricta necesidad y pudo comprobar que efectivamente la medida analizada trata una materia que es conexa

4. Aclaraciones y salvamentos de voto

De la decisión mayoritaria en torno al presupuesto de refrendación popular del acuerdo final se apartaron, en sendas aclaraciones de voto, los magistrados **María Victoria Calle Correa**, **Luis Guillermo Guerrero Pérez** y **Gloria Stella Ortiz Delgado**, y, parcialmente, el magistrado **Aquiles Arrieta Gómez**, quien consideró que, si bien podía darse por corroborada la refrendación popular del Acuerdo Final, y con ello la competencia de la Corte para pronunciarse sobre el decreto objeto de control, existía un déficit en la motivación

con el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (*criterio de conexidad*). De igual forma, la Corte comprobó que el Decreto Ley en cuestión, tiene por finalidad facilitar y desarrollar el Acuerdo Final (*criterio de finalidad*). Pero advirtió que no ocurre lo mismo con el *criterio de estricta necesidad*, que supone comprobar que la vía extraordinaria utilizada tenga efectivamente una justificación estricta por parte del Presidente de la República. La Corte concluyó que el requisito no fue satisfecho, en tanto no se demostró por qué razón las medidas contenidas en el Decreto Ley 2204 de 2016, referentes al cambio de adscripción de la Agencia para la Renovación del Territorio, no pueden ser tramitadas (por su urgencia) por el procedimiento legislativo correspondiente. No se encuentran en el texto de las consideraciones del Decreto Ley 2204 de 2016, ni fueron aportados al proceso, los argumentos que permitieran dilucidar la estricta necesidad que exigía el uso de la facultad excepcional por parte del Presidente de la República. Además, la Sala tampoco advirtió que *prima facie* tal necesidad estricta estuviera constatada.

del mismo, porque remitía a una actuación del Congreso que, por si misma, no podía considerarse como el acto de cierre del proceso de refrendación popular en los términos de la Sentencia C-699 de 2016. Para la magistrada **María Victoria Calle Correa**, en la sentencia C-699 de 2016, la Corte dejó claro que el proceso de refrendación popular, tal como allí fue caracterizado, debía concluir en virtud de una decisión libre y deliberativa de una autoridad revestida de legitimidad democrática, decisión que había de surtirse con base en los principios constitucionales declarados en esa sentencia. Con esto se buscaba asegurar

un espacio de deliberación institucional suficiente, que permitiera definir si los resultados del mecanismo de participación ciudadana directa habían sido respetados, interpretados y desarrollados de buena fe, en un escenario de búsqueda de mayores consensos. El proceso de refrendación no podía entonces haber concluido antes de conocerse la sentencia C-699 de 2016, por cuanto la ciudadanía y sus representantes no estaban para entonces en condiciones de referirse puntualmente a estos elementos, tal como fueron descritos en el fallo de la Corte. En consecuencia, en su criterio, el momento de terminación efectiva de la refrendación popular tuvo necesariamente que verificarse con posterioridad al fallo. En cuanto a la declaratoria de inexecutable del Decreto ley bajo examen, la magistrada **Calle Correa** aclaró que en la sentencia C-699 de 2016, la Corte consideró que la habilitación legislativa no sustituía la separación de poderes y funciones, justamente porque procedía solo en casos limitados, en que fuera estrictamente necesario utilizar las facultades extraordinarias. Esto suponía que no bastaba simplemente con invocar una cierta urgencia, pues el procedimiento legislativo especial también garantiza una legislación expedita. Era entonces indispensable mostrar por qué la finalidad perseguida con el uso de las facultades extraordinarias, no era susceptible de alcanzarse mediante la vía legislativa especial ante el Congreso. La Corte, en su concepto, debe aplicar este principio con sumo rigor, pues fue precisamente un fundamento esencial en la sentencia C-699 de 2016, para concluir que no hubo sustitución. Si se hace una interpretación laxa de este principio de estricta necesidad, se le reconocerían

judicialmente al Presidente de la República funciones de las que objetivamente carece, pues ni siquiera el poder de reforma podía conferírseles.

El magistrado **Guerrero Pérez**, a su vez se apartó del criterio mayoritario, advirtiendo que, no obstante que había salvado el voto en la Sentencia C-699 de 2016, asumía los términos en los que el asunto fue resuelto por la Corte en ese momento, y, en ese contexto, encontraba que el proceso cumplido en el Congreso de la República no permitía dar por establecida la refrendación popular del acuerdo final, por cuanto no encontraba que en las actuaciones cumplidas después del 2 de octubre se hubiese desarrollado un suficiente proceso deliberativo orientado a establecer la configuración de nuevos consensos en torno a dicho acuerdo. Para la magistrada **Gloria Stella Ortiz Delgado** no hay evidencia de que al expedir el decreto objeto de revisión el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016 estuviere vigente, pues en su motivación se advierte una fecha de refrendación (24 de noviembre) que claramente no corresponde al proceso complejo de refrendación democrática que entendió la Corte Constitucional en sentencia C-699 del 13 de diciembre de 2016 para inferir que la modificación constitucional no sustituía la Constitución. Así, por tratarse de la primera normativa expedida con fundamento en el proceso especial autorizado por el Acto Legislativo, cuya vigencia estaba sometida a una condición, el Presidente de la República debía invocar y justificar su competencia, pese a ello no lo hizo en forma suficiente, razón por la cual el decreto también debía declararse inexecutable por esa razón.

Por su parte, los magistrados **Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo y Alberto Rojas Ríos** salvaron el voto frente a la decisión de declarar la inexecutable del Decreto Ley 2204 de 2016. Sostuvieron que si bien comparten el juicio de necesidad estricta de la medida adoptada mediante el decreto objeto de revisión, consideraron que no le asiste razón a la Sala al considerar insuficiente la justificación de dicha necesidad y que, por el contrario, el decreto justifica satisfactoriamente la necesidad de adscribir la Agencia de Renovación del Territorio al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, en cuanto dicha entidad constituye instrumento indispensable para la implementación de aspectos sustanciales del Acuerdo Final para la terminación del conflicto en materia de desarrollo rural y sustitución de cultivos ilícitos, conforme a la priorización de la

implementación acordada en el punto 6 del Acuerdo.

En efecto, observaron los magistrados disidentes, la Agencia para la Renovación del Territorio tiene por objeto "coordinar la intervención de las entidades nacionales y territoriales en las zonas rurales afectadas por el conflicto y priorizadas por el Gobierno nacional, a través de la ejecución de planes y proyectos para la renovación territorial de estas zonas, que permitan su reactivación económica, social y su fortalecimiento institucional, para que se integren de manera sostenible al desarrollo del país", objeto que supera ampliamente el ámbito del sector administrativo que encabeza el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y que, por lo mismo, sólo puede desarrollarse si se ejecuta desde el más alto nivel del Estado.

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Presidente