

Resumen de las decisiones de la Corte Constitucional en la implementación del acuerdo final de paz

RESUMEN DE LAS DECISIONES



IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO FINAL DE PAZ

Resumen de las decisiones de la Corte Constitucional en la implementación del acuerdo final de paz

COLOMBIANOS... LAS ARMAS
OS HAN DADO INDEPENDENCIA
LAS LEYES OS DARÁN LIBERTAD

SANTANDER

RESUMEN DE LAS DECISIONES
DE LA CORTE CONSTITUCIONAL
EN LA IMPLEMENTACIÓN
DEL ACUERDO FINAL DE PAZ



Magistrados de la Corte Constitucional 2019

Presidenta

Gloria Stella Ortiz Delgado

Vicepresidente

Alberto Rojas Ríos

Magistrado

Carlos Libardo Bernal Pulido

Magistrada

Diana Fajardo Rivera

Magistrado

Luis Guillermo Guerrero Pérez

Magistrado

Alejandro Linares Cantillo

Magistrado

Antonio José Lizarazo Ocampo

Magistrada

Cristina Pardo Schlesinger

Magistrado

José Fernando Reyes Cuartas

Secretaría General

Martha Victoria Sáchica Méndez

Editor:

Magistrado

Alejandro Linares Cantillo

Coordinación Editorial

Catalina Torres Artunduaga, Magistrada Auxiliar

Juan Camilo Rivera, Profesional Especializado

Natalia Negret Garrido, Auxiliar Judicial

Pablo Estrada Cifuentes, Auxiliar Judicial

Alejandro Vélez García, Auxiliar Judicial

Diseño e Impresión

Imprenta Nacional de Colombia

Bogotá, Colombia

ÍNDICE

Abreviaturas	4
Una visión del rol de la Corte Constitucional	5
Decisiones de control abstracto proferidas por la Corte Constitucional relacionadas con la implementación del Acuerdo Final	10
A. Decisiones previas a la implementación del Acuerdo Final de Paz	11
B. Decisiones sobre las normas de implementación del Acuerdo Final de Paz	20
1. En relación con el Punto 1, “Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral”	20
2. En relación con el Punto 2, “Participación política: Apertura democrática para construir la paz”	40
3. En relación con el Punto 3, “Fin del conflicto”	47
4. En relación con el Punto 4, “solución al problema de las drogas ilícitas”	73
5. En relación con el Punto 5, “Acuerdo sobre las víctimas del conflicto: ‘Sistema Integral de Verdad, justicia, Reparación y No Repetición’, incluyendo la Jurisdicción Especial para la Paz; y Compromiso sobre Derechos Humanos”	77
6. En relación con el Punto 6, “Implementación, verificación y refrendación”	123

ABREVIATURAS

Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera	Acuerdo Final
Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final	CSIVI
Constitución Política de Colombia	Constitución
Corte Constitucional	Corte
Derecho Internacional Humanitario	DIH
Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo	FARC-EP
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	ICBF
Jurisdicción Especial para la Paz	JEP
Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición	SIVJRNR
Salario mínimo mensual legal vigente	SMMLV
Zonas veredales transitorias de normalización	ZVTN

UNA VISIÓN DEL ROL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

El año en el que tuve el honor de ejercer la Presidencia de la Corte Constitucional coincidió con un momento histórico para esta institución. Mediante el Acto Legislativo 01 de 2016, se le asignó a la Corporación la función de revisar la totalidad de las normas de implementación del Acuerdo Final que llegaran a ser expedidas mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz (también conocido como *fast track*) o en virtud de las Facultades Presidenciales para la Paz. Este rol lo he caracterizado como el de una “*tercera cámara legislativa*”, pues nos dimos a la tarea de realizar el control integral de todas las normas derivadas de dicha implementación. En este rol, nuestro trabajo se incrementó de manera exponencial, pues debíamos cumplirle al país, en un tiempo razonable, con la difícil tarea de señalar cuáles normas se ajustaban a la Constitución y cuáles no. Revisamos un total de 46 normas, así: 5 actos legislativos, 6 leyes y 35 decretos-ley, para un total de 774 disposiciones normativas. La importante labor encomendada a la Corte Constitucional nos enfrentó a dos tipos de retos: jurídicos y políticos.

En cuanto a los retos políticos, quiero dar cuenta de la necesidad que tuvimos de buscar delicados equilibrios y consensos al interior de la Corte, en el marco de un país altamente polarizado, marcado por discrepancias profundas. El desarrollo de la implementación del Acuerdo Final coincidió con el proceso electoral reciente, en el que los acuerdos de paz y las posturas respecto a éstos marcaron la contienda política. Esto llevó a la Corte a buscar decisiones moderadas y balanceadas, actuando como un catalizador que mitigó las posturas políticas radicales, utilizando la Constitución para ejercer una labor de árbitro. Lo anterior, conllevó a que los Magistrados aplicaran lo que Jeremy Waldron describe como “*evadir las disputas de filo de cuchillo –‘knife edge disputes’– donde el filo en el poder legislativo se sobrepone al filo de la disputa que le corresponde a la corte*”¹, o lo que informalmente llamo “*una danza al borde del abismo*”.

¹ Waldron, Jeremy, “Judicial Review and Political Legitimacy”, in *Dikaion*, 27, 1 (2018): 7-28. Traducción propia: “The point would be to avoid knife edge disputes- where a knife edge in legislature is matched by knife edge in court”.

Respecto de los retos jurídicos, el proceso de paz colombiano tiene la particularidad de haber sido implementado en vigencia del Estatuto de Roma, el cual creó la Corte Penal Internacional. Además, por expresa remisión de nuestra Constitución, debíamos también considerar lo establecido en el derecho internacional de los derechos humanos y en el derecho internacional humanitario. Eran muchas, y muy complejas, las fuentes jurídicas que nos correspondía estudiar. Al hacerlo, *se resolvieron cuestiones político jurídicas bajo la óptica del derecho constitucional: las deliberaciones en los aspectos más controversiales del proceso de paz se resolvieron interpretando las normas constitucionales vigentes.*

De igual manera, la Corte observó que las normas transicionales o de implementación del Acuerdo Final no podían sustituir el orden constitucional vigente, pues la transición *debía respetar el marco constitucional estable y legítimo.* En este sentido, el proceso transicional buscaba desarrollar la paz, consagrada en el artículo 22 de la Constitución como un derecho, un deber y como uno de sus objetivos principales, enfrentándose dicho derecho a límites constitucionales relacionados con los derechos de las víctimas y el deber de colaborar con las autoridades para asegurar la verdad, justicia, reparación y no repetición. No obstante, dentro de la revisión del Acuerdo Final, suscrito por el gobierno y las FARC, la Corte consideró que, aunque el objetivo era la construcción de paz, objetivo central también de la Constitución, había que analizar si los cambios constitucionales del proceso de paz implicaban una “sustitución” o reemplazo de la Carta Política.

Por lo anterior, se consideró que no todas las medidas adoptadas para implementar el Acuerdo Final son constitucionales por el simple hecho de buscar consolidar la paz, como un elemento esencial en la Constitución. Así, para prevenir la sustitución de la Constitución, a través de *reformas constitucionales inconstitucionales*, los siguientes elementos delimitaron el proceso de implementación: (i) el Acuerdo Final no es parte de la Constitución y tampoco tiene la fuerza per se de una norma de rango constitucional, ni se incorpora al derecho interno por medio de una ley; (ii) no le corresponde a la Corte determinar si el Acuerdo Final puede ser considerado como un acuerdo especial en los términos del artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949; y (iii) el Acuerdo Final, si bien es considerado política de Estado por los próximos doce años, no tiene estatus normativo en sí mismo; requiere de desarrollos normativos por las ramas legislativa y ejecutiva, órganos estatales que deben cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final.

Por otro lado, a pesar de tratarse de un proceso transicional, la Corte fue especialmente cuidadosa en relación a los poderes políticos y democráticos, que han permanecido libres de modificaciones sustanciales en la historia de

Colombia como república y, además, gozan de legitimidad. La Corte, entonces, reconoció las competencias de los referidos poderes, fortaleciendo así el Estado de derecho. Ejemplos de lo anterior pueden apreciarse en distintas decisiones: (i) el reconocimiento y respeto del rol central del Congreso como institución pluralista y de deliberación encargada de resolver desacuerdos profundos, reflejado en las sentencias C-699 de 2016 y C-332 de 2017; y (ii) el papel principal y el peso otorgados a los mecanismos de participación ciudadana, como expresiones democráticas directas, que fundamentaron el llamado a convocar, vía plebiscito, la refrendación popular del acuerdo de paz originalmente firmado entre el Gobierno y las FARC, reflejado en la sentencia C-379 de 2016.

Lo anterior permite entender que la justicia transicional se encuentra de la mano con la Constitución y que las instituciones precedentes al proceso de paz no desaparecen; por el contrario, es un deber articularlas con el SIVJNRN implementado mediante el Acto Legislativo 01 de 2017. Con esto se busca alcanzar los objetivos de un Estado social y democrático de derecho, centrado en los derechos de las víctimas del conflicto armado de Colombia. Al final, las políticas más ambiciosas que contiene el Acuerdo Final, como la reforma rural integral, son tareas que le corresponde desarrollar a las ramas ejecutiva y legislativa del poder público, quienes tienen la responsabilidad histórica de comprometerse y llevar los decretos-ley a las regiones históricamente olvidadas en Colombia.

Al asumir el rol histórico que nos fue confiado, con los retos antes mencionados, la Corte se dio a la tarea de dar un tratamiento integral al conflicto. Tuvo en cuenta que la paz es un pilar esencial de la Constitución, pero a la vez determinó que ella no podía entenderse como una especie de *razón de Estado* que validara cualquier reforma normativa. Así, para citar tan solo un ejemplo, reconoció que al SIVJNRN le corresponde adoptar un papel fundamental en el proceso de transición colombiano, para ayudarnos a entender el conflicto como un todo, a construir la verdad de lo ocurrido, a asegurar la verdad y los derechos de las víctimas, y a obtener garantías de no repetición. Pero aclaró que tal sistema transicional debe articularse con el diseño constitucional existente, en un sistema de pesos y contrapesos, por lo que la Corte Constitucional debería poder decidir, sin poder de veto por parte de la JEP, acerca de la decisión de seleccionar acciones de tutela que sean interpuestas contra ella, con el propósito de realizar su revisión.

Conocer el trabajo realizado por la Corte al revisar la constitucionalidad de las normas o proyectos de normas de implementación del Acuerdo Final puede ser de interés para un número amplio de personas. Víctimas, periodistas, académicos, abogados o ciudadanos en general pueden querer saber cómo actuó la Corte en cumplimiento de la importante tarea que se le encomendó en relación con la

implementación del Acuerdo Final. Para satisfacer ese interés y promover así el control social a la Corte, esta publicación pretende ayudar a la divulgación amplia de esa labor. Con ese objetivo, resume de forma sucinta y clara las providencias proferidas por la Corte sobre este tema. Para realizar esta publicación se tomaron distintas decisiones metodológicas, cuya explicación puede facilitar la comprensión del texto, por lo que se mencionan de forma breve a continuación.

En primer lugar, en cuanto a las *sentencias elegidas para ser presentadas en esta publicación*, se incluyen todas aquellas que fueron proferidas al revisar las normas o proyectos de normas aprobadas con base en los procedimientos de creación normativa establecidos en el Acto Legislativo 01 de 2016. Así, se hace referencia a las 11 normas o proyectos de normas que fueron adoptadas por el Congreso de la República en virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz (5 actos legislativos y 6 leyes), regulado en el artículo 1 de la reforma constitucional mencionada. A su vez, también se incluyen los 35 decretos ley expedidos por el Presidente de la República en virtud de las Facultades Presidenciales para la Paz, reguladas en el artículo 2 de la misma reforma. Además de estas 46 providencias, se decidió tener en cuenta otras 3, por su estrecha relación con el marco jurídico de implementación del Acuerdo Final, a saber: la sentencia relacionada con la convocatoria a un plebiscito para la refrendación de la primera versión de dicho acuerdo y dos sentencias que revisaron la constitucionalidad del Acto Legislativo 01 de 2016.

En segundo lugar, con relación al orden de presentación de las sentencias, las 49 providencias antes mencionadas se encuentran ordenadas en dos grupos: las 3 sentencias previas al desarrollo normativo del Acuerdo Final y las 46 que revisaron dicho desarrollo normativo. Adicionalmente, las sentencias contenidas en este segundo grupo son ordenadas dependiendo de su afinidad temática. El criterio tenido en cuenta para tal ordenación fue el del punto principal del Acuerdo Final que pretendía desarrollar la norma o proyecto de norma cuya constitucionalidad fue revisada. Al respecto, es claro que algunas de estas normas o proyectos de normas pretendían implementar más de uno de los puntos del Acuerdo Final, por lo que fue necesario tener en cuenta el asunto preponderante en cada una de ellas. Al hacer esto, la intención es únicamente presentar la información organizada, sin pretender desconocer la interrelación de los distintos puntos que conforman el Acuerdo Final. Ahora bien, al agrupar las sentencias por afinidad temática, estas son presentadas de forma cronológica, dependiendo del momento en el que fue proferida la providencia que se reseña. La única excepción que se hace en este sentido tiene que ver con las sentencias que revisaron la Ley 1820 de 2016 (Ley de Amnistía) y los Decretos Ley 277 y 706, ambos de 2017. Dada la estrecha conexión que existe entre tales normas, se ha optado por ubicarlos de forma consecutiva, pese a que las sentencias que revisaron su constitucionalidad no fueron proferidas en dicha cronología.

En tercer lugar, en cuanto al *contenido de los resúmenes de las 49 sentencias incluidas en la publicación*, es importante hacer dos precisiones. Por un lado, conviene recordar que, de acuerdo con el Acto Legislativo 01 de 2016, a la Corte le correspondía realizar una revisión *integral* de la constitucionalidad de las normas y proyectos de normas de implementación del Acuerdo Final. Esto quiere decir que su tarea fue pronunciarse sobre la posible ocurrencia de vicios tanto de fondo como de forma. A pesar de lo anterior, en los resúmenes incluidos en esta publicación se hace referencia tan solo al análisis de fondo realizado por la Corte, en la medida en que refleja los debates sustantivos acerca de la compatibilidad de las normas de implementación del Acuerdo Final con la Constitución. Únicamente se hace mención del análisis sobre la eventual ocurrencia de vicios de procedimiento cuando este fue la razón decisiva por la que la Corte declaró la inconstitucionalidad de determinada disposición.

Por otro lado, al momento de explicar el análisis de fondo emprendido por la Corte en cada una de las providencias seleccionadas, los resúmenes incluidos en esta publicación toman en cuenta tres asuntos distintos: (i) se realiza una descripción sucinta y general de la norma o del proyecto de norma objeto de control por parte de la Corte; (ii) se explican las normas constitucionales que la Corte consideró relevantes para analizar la compatibilidad de estas normas o proyectos de normas con la Constitución; y (iii) se exponen las decisiones que en cada caso adoptó la Corte, acompañadas de una descripción breve acerca de las razones que las motivaron.

Este documento no pretende reemplazar ni interpretar el texto de las respectivas sentencias reseñadas. Cada providencia acá resumida debe leerse en su integridad, tanto en su parte motiva como en la resolutive, y teniendo en cuenta también sus respectivas aclaraciones y salvamentos de voto. Estos últimos -las aclaraciones y los salvamentos- no son reseñados en el presente documento, pues su propósito principal es difundir la tarea institucional de la Corte, teniendo en cuenta lo decidido en las providencias por la posición mayoritaria. Con todo, se recomienda decididamente su lectura, pues permiten tener una mejor comprensión sobre los debates que plantearon las normas revisadas y una mayor perspectiva sobre las distintas aproximaciones jurídicas a ellos. Dicha información se encuentra disponible en la sección de Relatoría de la página web de la Corte, así como en datos abiertos, los cuales pueden ser consultados en el siguiente enlace: <https://www.datos.gov.co/Justicia-y-Derecho/Decisiones-Corte-Constitucional-Implementaci-n-de-/4gdg-7hch>

Alejandro Linares Cantillo
Magistrado

DECISIONES
DE CONTROL
ABSTRACTO
PROFERIDAS
**POR LA CORTE
CONSTITUCIONAL
RELACIONADAS
CON LA
IMPLEMENTACIÓN
DEL ACUERDO FINAL**

A. Decisiones previas a la implementación del Acuerdo Final de Paz

- 1.** Decisión sobre el proyecto de Ley Estatutaria 94 de 2015 Senado, 156 de 2015 Cámara “*por la cual se regula el plebiscito para la refrendación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*”: Sentencia C-379 de 2016



Sentencia: C-379 del 18 de julio de 2016



Expediente: PE-045



Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva

Proyecto de norma objeto de revisión

La Corte revisó el proyecto de Ley Estatutaria 94 de 2015 Senado, 156 de 2015 Cámara, “*por la cual se regula el plebiscito para la refrendación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*”. El objetivo de este proyecto era regular, entre otros, el procedimiento de convocatoria y votación del plebiscito, las garantías para los ciudadanos, servidores públicos y colectividades que desearan hacer campaña a favor o en contra de él, las consecuencias de la decisión adoptada por el pueblo y las reglas para la divulgación del Acuerdo Final en todo el territorio colombiano. La norma revisada se componía de 6 artículos.

Parámetro de control aplicado

La Corte señaló que en el modelo de democracia participativa del Estado colombiano, establecido por la Constitución, además de elegir a sus representantes, los ciudadanos tienen el derecho a participar activamente

en las decisiones colectivas sobre asuntos de interés general a través de los mecanismos de participación ciudadana. En este sentido, indicó que la expresión de la voluntad del pueblo como poder soberano se da a través de los mecanismos establecidos en el artículo 103 de la Constitución. Precisó que el plebiscito tiene su sustento en el artículo 104, puede ser convocado únicamente por el Presidente de la República y solo tiene carácter vinculante respecto de él.

También explicó que, según el numeral 4 del artículo 189 de la Constitución, el Presidente de la República tiene la función de restablecer y mantener el orden público, lo cual lo habilita para suscribir acuerdos de paz. Aclaró que lo anterior no se opone a que convoque al pueblo a que, mediante un plebiscito, se pronuncie respecto de su apoyo o su rechazo a determinado acuerdo de paz, ya que ello es un desarrollo de la democracia participativa y puede ayudar a aumentar la legitimidad de un acuerdo de paz.

Con todo, precisó que ello no quiere decir que la convocatoria al pueblo para que se pronuncie sobre un acuerdo de paz suponga la renuncia del Presidente de la República a la facultad consagrada en el numeral 4 del artículo 189 de la Constitución. Por ello, concluyó que en caso de que el pueblo se pronunciara de forma negativa sobre determinado acuerdo de paz, esto implicaba que no era posible para el Presidente de la República promover la implementación de ese acuerdo, pero no lo inhabilitaba para negociar otro.

De igual forma, expuso que, de conformidad con el artículo 20 de la Constitución, en desarrollo del derecho a la libre expresión, los ciudadanos pueden divulgar sus opiniones acerca del plebiscito y promover campañas a favor o en contra.

Decisiones y *ratio decidendi*

La Corte declaró la exequibilidad simple de la mayoría del articulado del proyecto bajo estudio, al considerar que la consecución de la paz es uno de los fines esenciales del Estado, y es a su vez un derecho, deber y valor dentro del ordenamiento jurídico. En este sentido, consideró que el hecho de que se dispongan mecanismos de participación ciudadana que canalicen la voluntad popular en un asunto relacionado con la eficacia de este derecho es compatible con el ordenamiento constitucional. Sin embargo, declaró la exequibilidad condicionada en relación con los siguientes asuntos:

- Afirmó que el plebiscito, como refrendación popular de una iniciativa del Presidente, solo tiene carácter vinculante respecto de él, por lo que no implica la incorporación automática de dicha iniciativa en el ordenamiento jurídico

sin el respeto de las competencias atribuidas a las demás ramas del poder público. En consecuencia, precisó que el título del plebiscito debía entenderse en el contexto de que el Acuerdo Final es una decisión política y su aprobación no implica la incorporación de un texto normativo al ordenamiento jurídico. Este condicionamiento fue extendido a la expresión “*refrendación*” contenida en los artículos 1, 2 y 3 del mismo proyecto de ley estatutaria.

- Declaró inexecutable el inciso segundo del artículo 3 del proyecto de ley revisado, que extendía los efectos de la decisión del pueblo a los demás órganos, instituciones y funcionarios del Estado diferentes del Presidente, y declaró la executable del resto de la disposición examinada, en el entendido de que el carácter vinculante se predica solo del Presidente.
- Sobre la facultad concedida a los servidores públicos para manifestarse con relación al plebiscito, afirmó que la prohibición para tomar parte en actividades políticas contenida en el artículo 127 de la Constitución solo incluía asuntos de índole partidista. Por lo tanto, declaró executable el numeral 4 del artículo 2 del proyecto de ley revisado, en el entendido de que la campaña del plebiscito no podría incorporar contenidos que promovieran un partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos, o que se relacionaran con la promoción de candidaturas.
- Señaló que el derecho a la información tiene por objeto brindar a los ciudadanos elementos de juicio suficientes para formarse un criterio que les permita participar activamente en el plebiscito. Por ello, consideró que la publicación del Acuerdo Final 30 días antes de la votación no permitía tener un conocimiento oportuno del texto sometido a votación. Por lo tanto, declaró inexecutable la expresión de los 30 días contenida en el inciso primero del artículo 5 del proyecto de ley y executable el resto del inciso, en el entendido de que la publicación del Acuerdo Final se realizaría simultáneamente con la presentación del informe del Presidente de la República al Congreso acerca de su intención de convocar el plebiscito.
- Declaró executable el resto del artículo 5 del proyecto de ley, en el entendido de que la publicación del texto del Acuerdo Final debía hacerse con un criterio diferencial, a fin de garantizar su conocimiento a toda la población, incluyendo a aquellas personas en condición de discapacidad, aquellas que no hablaran el castellano y aquellas que se encontraban en zonas apartadas, en especial a las zonas afectadas por el conflicto.

2. Decisiones relacionadas con el Acto Legislativo 01 de 2016, “*por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*”: Sentencias C-699 de 2016 y C-332 de 2017.



Sentencia: C-699 del 13 de diciembre de 2016



Expediente: D-11601



Magistrada Ponente: María Victoria Calle Correa

Norma objeto de revisión

La Corte estudió una acción de inconstitucionalidad contra los artículos 1 y 2 (parciales) del Acto Legislativo 01 de 2016 “*por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*”. El primero de estos artículos estableció un procedimiento abreviado (denominado “Procedimiento Legislativo Especial para la Paz”) para la aprobación de los actos legislativos y de las leyes que tuvieran como fin la implementación del Acuerdo Final. El segundo de los artículos mencionados otorgó al Presidente de la República unas facultades especiales (conocidas como “facultades presidenciales para la paz”), con el objeto de habilitarlo hasta por 180 días para expedir decretos con fuerza de ley cuyo objeto fuera la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final.

El demandante argumentaba que los apartados impugnados de ambos artículos habían sustituido la Constitución. En su opinión, en el caso del artículo 1 se desconocía la superior dificultad que tiene la Constitución para ser reformada, mientras que en el caso del artículo 2 se vulneraba el principio de separación de poderes.

Parámetro de control aplicado

La Corte reiteró su jurisprudencia acerca de la existencia de límites competenciales al Congreso para la aprobación de reformas constitucionales, argumentando que este está habilitado para *reformar* la Constitución, no para

sustituirla. Señaló que esto último sucedería cuando un elemento definitorio de la Constitución es reemplazado por otro distinto.

En este sentido, afirmó que un elemento definitorio de la Constitución es el de rigidez específica, en virtud del cual las normas constitucionales tienen *resistencia relativa (susceptible de adaptarse al tránsito), variable, diversa y funcionalmente diferenciada*. La *resistencia constitucional relativa* hace referencia a que las normas de la Constitución tienen un nivel formal de resistencia al cambio superior al de las leyes. La *resistencia constitucional variable* quiere decir que las cláusulas de reforma constitucional no son inmodificables. La *resistencia funcional diversa* hace referencia a la existencia de distintos procedimientos a través de los cuales puede reformarse la Constitución. Finalmente, la *resistencia funcionalmente diferenciada* tiene que ver con que la Constitución establece tres mecanismos en los que ella puede ser reformada, los cuales no resultarían aplicables para cuando el pueblo quiere darse una nueva organización política que reemplace a la existente.

Por su parte, argumentó que el principio de separación de poderes ha sido reconocido por la jurisprudencia constitucional como un eje definitorio de la Constitución. De manera más específica, recordó que la Corte ya ha estudiado si la habilitación al Presidente de la República para que ejerza la función de expedir normas con fuerza de ley puede considerarse un desconocimiento de la separación de poderes. Al respecto, indicó que el principio de separación de poderes es compatible con legislación delegada *“si (i) las condiciones que rodean la delegación evitan que el legislador se vea privado de su competencia, (ii) la habilitación remite al ejercicio transitorio y en un ámbito delimitado de la función legislativa, y (iii) no se suprimen los controles interorgánicos que preservan el equilibrio entre los poderes públicos y aseguren la supremacía constitucional”*.

Decisión y ratio decidendi

Para pronunciarse de fondo sobre la demanda de inconstitucionalidad, la Corte estudió primero si el Acto Legislativo 01 de 2016 entró en vigor. De acuerdo con el artículo 5 de esta reforma, ella *“rige a partir de la refrendación popular del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”*. Al explicar el sentido de esta disposición, la Corte concluyó que *“la refrendación popular designa un (i) proceso, (ii) en el cual haya participación ciudadana directa, (iii) cuyos resultados deben ser respetados, interpretados y desarrollados de buena fe, en un escenario de búsqueda de mayores consensos, (iv) proceso que puede concluir en virtud de una expresión libre y deliberativa de una autoridad revestida de legitimidad democrática, (v) sin perjuicio de eventuales*

espacios posibles de participación ciudadana para la revisión específica de aspectos concretos ulteriores". Con base en lo anterior, concluyó que el Acto Legislativo 01 de 2016 es susceptible de entrar en vigor, por cuanto la refrendación popular podía aún llevarse a cabo. Por esa razón, procedió a analizar el fondo de la demanda.

En relación con el cargo contra el artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2016, la Corte manifestó que las cláusulas de reforma constitucional no son intangibles, por lo que el Congreso se encuentra habilitado a modificarlas, siempre y cuando al hacerlo no sustituya la Constitución. En este caso, el Congreso no sustituyó la Constitución, pues el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz es *excepcional*, lo cual quiere decir que aplica solo para asuntos determinados; es *especial*, pues solo tiene como propósito servir para la implementación del Acuerdo Final; y es *transitorio*, pues tiene una vigencia limitada (6 meses, prorrogable hasta por otros 6 meses más). Además, indicó la Corte que, en aplicación del Acto Legislativo 01 de 2016, el procedimiento de formación de actos legislativos sigue siendo más riguroso que el de formación de las leyes, con lo que se garantiza el principio de resistencia al cambio constitucional. Finalmente, recordó que, en todo caso, la reforma constitucional analizada no pretende ser intangible, por lo que puede ser modificada posteriormente mediante los mecanismos de reforma constitucional, ni pretende eliminar la variedad de mecanismos de reforma previstos originalmente por la Constitución.

En cuanto al cargo contra el artículo 2 de esta reforma constitucional, concluyó la Corte que no desconoce el pilar esencial de separación de poderes por varias razones: requiere refrendación popular; no implica que el Congreso se verá privado de su competencia, pues las facultades extraordinarias están limitadas a "*facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo*" del Acuerdo Final, por lo que únicamente pueden ser utilizadas para expedir decretos ley que tengan una "*conexidad objetiva, estricta y suficiente*" con el Acuerdo Final; no operan para expedir actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, códigos, leyes que necesitan mayorías calificadas o absolutas, leyes tributarias, ni tampoco puede regular otras materias que tienen estricta reserva de ley; y se trata de una habilitación temporalmente limitada (por un máximo de 180 días).



Sentencia: C-332 del 17 de mayo de 2017



Expediente: D-11653



Magistrado Ponente: Antonio José Lizarazo Ocampo

Norma objeto de revisión

La Corte estudió una acción de inconstitucionalidad contra cada uno de los cinco artículos que componen el Acto Legislativo 01 de 2016, *“por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”*. De acuerdo con la demanda, la totalidad del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2016 era inconstitucional por cuanto reducía el trámite de las reformas constitucionales de 8 a 4 debates, igualándolo con el de aprobación de las leyes ordinarias. A su vez, se argumentaba que los literales h), j) y k) de ese mismo artículo (de acuerdo con los cuales en el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz la votación de los proyectos de ley y de acto legislativo tramitados en él se haría en bloque, serán objeto de control de constitucionalidad automático y único, y solo podría introducirse las modificaciones que fueran avaladas por el Gobierno) desconocía la separación de poderes.

Por su parte, la demanda argumentaba que el artículo 2 de la reforma constitucional sustituye la separación de poderes, ya que otorga una facultad legislativa amplia al Presidente de la República sin la correspondiente autorización previa del Congreso. Asimismo, manifestaba que el artículo 3 del acto legislativo mencionado era contrario a la separación de poderes, por cuanto le permite al Gobierno efectuar los ajustes institucionales y normativos necesarios para ejecutar el componente de paz del Plan Plurianual de Inversiones, al otorgarle una facultad amplia al ejecutivo para que pueda crear y modificar impuestos, así como generar gasto público.

Igualmente, que el artículo 4 del acto reformativo señalado quebrantaba el artículo 93 de la Constitución, al asimilar el Acuerdo Final a un acuerdo especial, en los términos del artículo 3 de los Convenios de Ginebra, así como al incorporarlo al bloque de constitucionalidad en sentido estricto. La demanda también explicaba que en el trámite de este artículo se había incurrido en desconocimiento del principio de consecutividad.

Por último, exponía que el artículo 5 del Acto Legislativo 01 de 2016 desconocía el artículo 374 de la Constitución, al establecer que dicha reforma regía a partir

de la refrendación popular del Acuerdo Final, pues ello equivaldría a asumir que un plebiscito podía determinar la entrada en vigor de una disposición constitucional.

Parámetro de control aplicado

La Corte reiteró que los mecanismos de reforma constitucional se encuentran habilitados para cambiar la Constitución, mas no para sustituirla. Explicó, en este sentido, que esto último sucede cuando se reemplaza un eje estructural de la Constitución por otro. Agregó que esta teoría resulta también aplicable en contextos de justicia transicional. Así, afirmó que *“las enmiendas constitucionales que desarrollan mecanismos de justicia transicional no son in genere sustituciones a la Constitución”*, advirtiendo a su vez que es posible que *“pueden adoptarse medidas transicionales –reformatorias de la Constitución– que, en ciertos aspectos, sustituyan la Carta, situación que puede tener lugar cuando a través de ellas se reemplace un eje definitorio de la identidad de la Constitución, como puede ser el caso de la separación y el equilibrio de poderes”*.

Este Tribunal también reiteró que el principio de separación y equilibrio de poderes es un eje estructural de la Constitución, por lo que no puede ser sustituido por el Congreso al expedir una reforma constitucional. En este sentido, señaló que se sustituye tal eje *“cuando la enmienda constitucional confiere competencias ampliadas a una de las ramas del poder público, en detrimento de las facultades de los demás poderes, llegándose a un vaciamiento de las mismas”*. Advirtió también que tal eje puede verse afectado por la *“hipertrofia”* del poder presidencial.

Adicionalmente, la Corte estudió las funciones del Congreso de la República, con el propósito de identificar aquellos asuntos que, de serle suprimidos, implicarían un vaciamiento de competencias que supondría un desconocimiento del eje estructural de la separación y equilibrio de poderes. En este sentido, argumentó que *“la función legislativa se explica a partir de los dos componentes anotados: la posibilidad de deliberación y la facultad de adoptar decisiones por el Congreso a partir de ese proceso público y pluralista. Por ende, la Corte advierte que una reforma constitucional que cercene uno de estos dos elementos sustituye el principio de autonomía de la Rama Legislativa, que es a su vez componente del principio de separación y equilibrio entre los poderes públicos”*.

Decisiones y ratio decidendi

En relación con el artículo 4 del Acto Legislativo 01 de 2016, la Corte advirtió que este había sido derogado por el artículo 2 del Acto Legislativo 02 de 2017, razón por la cual se inhibió de emitir un pronunciamiento de fondo acerca de los

cargos formulados contra él. También adoptó la misma decisión con relación al literal k) del artículo 1, y a los artículos 3 y 5 del Acto Legislativo 01 de 2016, argumentando que existía ineptitud sustantiva de la demanda respecto de ellos.

Por su parte, se estuvo a lo resuelto en la sentencia C-699 de 2016 respecto del literal f) del artículo 1 y respecto de la totalidad del artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016, pues su constitucionalidad ya había sido decidida por el mismo cargo en esa sentencia.

Adicionalmente, la Corte declaró inexecutable los literales h) y j) del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2016. En cuanto a la exigencia contemplada en el literal h) antes mencionada, argumentó la Corte que la imposibilidad de que el Congreso introdujera modificaciones a los proyectos de acto legislativo y de ley que implementen el Acuerdo Final, sin contar con el aval del Gobierno, suponía un desconocimiento de la deliberación democrática y de la eficacia material del voto, vaciando así de contenido la labor legislativa. Según la Corte, ello se debe a que la participación efectiva de los congresistas en la discusión de este tipo de proyectos terminaría mediada por la voluntad exclusiva del Gobierno nacional. Afirmó la Corte que un diseño de esta naturaleza se opone también al pluralismo político, por cuanto las propuestas alternativas de regulación sobre los asuntos analizados quedarían supeditadas a los objetivos del Gobierno.

Por su parte, en cuanto al literal j) del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2016, la Corte consideró que la exigencia de votar en bloque el articulado de los proyectos de acto legislativo y de ley que tengan como fin implementar el Acuerdo Final supone una restricción indebida de la autonomía del Congreso, desconociendo así la separación y equilibrio de poderes, ya que desatiende cualquier decisión que pueda tomar el Congreso sobre la forma específica de votación de determinado proyecto e impide a los congresistas manifestar su desacuerdo parcial con determinada regulación.

B. Decisiones sobre las normas de implementación del Acuerdo Final de Paz

1. En relación con el Punto 1, “Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral”

El Acuerdo Final resume el contenido del Punto 1 en los siguientes términos:

“El Punto 1 contiene el acuerdo “Reforma Rural Integral”, que contribuirá a la transformación estructural del campo, cerrando las brechas entre el campo y la ciudad y creando condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural. La “Reforma Rural Integral” debe integrar las regiones, contribuir a erradicar la pobreza, promover la igualdad y asegurar el pleno disfrute de los derechos de la ciudadanía”.

En este punto, la Corte profirió 9 sentencias revisando la constitucionalidad de leyes y decretos-ley que implementaban de manera principal este punto.

a. Decreto-ley 902 de 2017, “*por el cual se adoptan las medidas para facilitar la implementación de la reforma rural integral contemplada en el acuerdo final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y la creación del fondo de tierras*”.



Sentencia: C-073 del 12 de julio de 2018



Expediente: RDL 034



Magistrada Ponente: Cristina Pardo Schlesinger

Norma objeto de control

La Corte realizó el control de constitucionalidad del Decreto ley 902 de 2017, “*por el cual se adoptan las medidas para facilitar la implementación de la reforma rural integral contemplada en el acuerdo final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y la creación del fondo de tierras*”. El objetivo de esta norma fue establecer medidas para facilitar la implementación

de la reforma rural integral en materia de acceso y formalización de tierras. Estaba compuesta por 82 artículos, divididos en seis capítulos, que abordaban los siguientes temas:

- Sujetos de acceso a la tierra y a la formalización de manera gratuita: campesinos, trabajadores y asociaciones con vocación agraria o las organizaciones cooperativas del sector solidario con vocación agraria y sin tierra o con tierra insuficiente, personas y comunidades que participen en programas de asentamiento y reasentamiento con el fin, entre otros, de proteger el medio ambiente, sustituir cultivos ilícitos y fortalecer la producción alimentaria. En todo caso, estos sujetos debían cumplir ciertos requisitos para acceder a los programas establecidos por el decreto ley revisado.
- Registro de Sujetos de Ordenamiento: se trata de una herramienta administrada por la Subdirección del Sistema de Información de Tierras de la Agencia Nacional de Tierras, que consigna públicamente a todos los sujetos del Decreto ley 902 de 2017.
- Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral: consiste en la creación de un fondo especial que operará como una cuenta, sin personería jurídica, conformado por la subcuenta de acceso para población campesina, comunidades, familias y asociaciones rurales, y la subcuenta de tierras para dotación a comunidades étnicas, además de otros recursos monetarios establecidos en esa norma. Se dispuso que la administración del fondo y las subcuentas serán ejercidas por la Agencia Nacional de Tierras.
- Formas de acceso: hace referencia a tres formas de acceder a tierras: adjudicación directa, subsidio integral de acceso a tierras y crédito especial de tierras.
- Formalización de la propiedad privada y seguridad jurídica: establece distintos mecanismos para otorgar seguridad jurídica en la tenencia de la tierra.
- Implementación del ordenamiento social de la propiedad rural: crea un procedimiento único de acceso a la tierra, con el propósito de racionalizar los diferentes procedimientos que anteriormente existían.

Parámetro de control aplicado

La Corte hizo referencia a la regulación de los baldíos, afirmando que, de acuerdo con el artículo 102 de la Constitución, son propiedad de la Nación. Estos bienes, de acuerdo con el artículo 63 de la Constitución, son inembargables, imprescriptibles e inajenables. Con todo, la Corte explicó que pueden ser adjudicados, lo cual

además supone un mecanismo para hacer cumplir el mandato establecido en el artículo 64 de la Constitución, el cual exige la adopción progresiva de medidas estructurales orientadas a la creación de condiciones para que los trabajadores agrarios sean propietarios de la tierra rural. La Corte explicó que este mandato tiene como finalidad impulsar el desarrollo y la calidad de vida de las poblaciones rurales. Adicionalmente, la Corte sostuvo que la obligación contenida en este último artículo *"implica que el Estado garantice otros servicios como educación, vivienda, crédito, y brinde asistencia técnica y especializada en temas productivos, de tal forma que mejoren los ingresos y la calidad de vida de los campesinos colombianos"*.

Por otro lado, la Corte sostuvo que el artículo 64 de la Constitución guarda relación con su artículo 58, pues este último hace referencia a la función social de la propiedad, lo cual se conecta con el deber del Estado de promover el acceso a la tierra por parte la población campesina.

Decisiones y ratio decidendi

La Corte encontró que el Decreto ley 902 de 2017 es conforme a la Constitución por ser respetuoso del derecho a la propiedad privada y de la seguridad jurídica; por establecer las formas de acceso y diferenciarlas de acuerdo con la capacidad económica de los sujetos; y por respetar el debido proceso en los mecanismos de acceso y formalización de la tierra.

Sin embargo, declaró la exequibilidad condicionada de algunas disposiciones contenidas en los artículos 7, 19, 55, 60 y 64 del decreto ley revisado, así como la inexecutable algunas expresiones de los artículos 7 y 8 y de la totalidad del artículo 78.

En ese sentido, las decisiones de exequibilidad condicionada se relacionaban, por ejemplo, con que se entendiera que cuando el decreto ley hacía referencia a las comunidades indígenas (por ejemplo, en los casos de saneamiento de predios cuando haya ocupaciones o posesiones de personas que no pertenezcan a este tipo de comunidades) en realidad se estaba haciendo mención de todas las comunidades étnicas. También se condicionó que las disposiciones relativas a la implementación de mecanismos alternativos de solución de conflictos debían entenderse como aplicación de los ya existentes y no como la creación de nuevos.

Por otro lado, declaró la inexecutable de una disposición contenida en el parágrafo 1 del artículo 7 del decreto ley revisado que establecía como tasa

ciertos cargos administrativos en los procesos de formalización de tierras porque trasgredía la reserva legal en materia de tributos. Igualmente, adoptó la misma determinación en relación con un apartado del artículo 8 del mismo decreto ley, considerando que imponía las obligaciones propias del decreto ley a los predios privados formalizados, lo cual representaría una limitación desproporcionada del derecho a la propiedad privada. Por último, declaró la inconstitucionalidad de la totalidad del artículo 78 del mencionado decreto ley, porque contemplaba la creación de competencias judiciales indeterminadas, desconociendo a la jurisdicción contencioso administrativa como juez natural de las fases judiciales contempladas en este decreto ley.

b. Decreto ley 2204 de 2016, “por el cual se cambia la adscripción de la Agencia de Renovación del Territorio”: sentencia C-160 de 2017



Sentencia: C-160 del 9 de marzo de 2017



Expediente: RDL 001



Magistrada Ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado

Norma objeto de revisión

La Corte revisó la constitucionalidad del Decreto ley 2204 de 2016, “por el cual se cambia la adscripción de la Agencia de Renovación del Territorio”. Este decreto ley, compuesto por dos artículos, tenía como finalidad cambiar la adscripción de la Agencia de Renovación del Territorio. Esta agencia se encontraba adscrita al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Rural, y se pretendía cambiarla al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

Parámetro de control aplicado

La Corte recordó que las facultades presidenciales para la paz debían ser analizadas teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016. Adicionalmente, recordó que, según lo había establecido la Corte en la sentencia C-699 e 2016, para hacer uso de tales facultades el Gobierno debía demostrar que existía una “conexidad objetiva, estricta y suficiente” entre las normas expedidas con tales facultades y el Acuerdo Final.

Decisión y ratio decidendi

La Corte decidió declarar inexecutable el Decreto ley 2204 de 2016, “*por el cual se cambia la adscripción de la Agencia de Renovación del Territorio*”, argumentando que no se cumplían las condiciones impuestas al Gobierno para hacer uso de facultades extraordinarias en la implementación del proceso de paz. Específicamente, la Corte argumentó que no era claro que la norma adoptada respondiera a un punto específico del Acuerdo Final. Del mismo modo, concluyó que no estaba probada la conexidad suficiente ni la necesidad estricta del decreto ley, en la medida en que el Gobierno no demostró proximidad entre la norma y el Acuerdo Final ni expuso los motivos para expedirlo en uso de las facultades extraordinarias conferidas por el Acto Legislativo 01 de 2016.

C. Decreto ley 892 del 28 de mayo de 2017, “*por el cual se crea un régimen transitorio para la acreditación en alta calidad de los programas académicos de licenciaturas a nivel de pregrado que son ofrecidos en departamentos donde se localizan municipios priorizados para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)*”: Sentencia C-535 de 2017



Sentencia: C-535 del 17 de agosto de 2017



Expediente: RDL 024



Magistrada Ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado

Norma objeto de control

La Corte revisó la constitucionalidad del Decreto ley 892 de 2017, “*por el cual se crea un régimen transitorio para la acreditación en alta calidad de los programas académicos de licenciaturas a nivel de pregrado que son ofrecidos en departamentos donde se localizan municipios priorizados para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)*”. Esta norma, compuesta por dos artículos, tenía como propósito añadir un párrafo transitorio al artículo 222 de la Ley 1753 de 2015 (Plan Nacional de Desarrollo), mediante el cual se otorgaba un plazo de 32 meses para que los programas académicos de licenciaturas a nivel pregrado ofrecidos en los departamentos donde se ubican los municipios priorizados de conformidad con el Acuerdo Final para la implementación de Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) obtengan la acreditación

de alta calidad. Asimismo, indicó que quienes no adquirieran esta acreditación perderían la vigencia del registro de funcionamiento. Por último, estableció que el Ministerio de Educación Nacional adelantaría acciones de fomento y promoción para que estas entidades lograran su acreditación. El plazo mencionado en el decreto ley revisado establece una diferencia respecto de los programas de licenciatura a nivel pregrado que no estén en municipios priorizados, para los cuales el plazo para obtener la acreditación de alta calidad era de dos (2) años.

Parámetro de control aplicado

La Corte se refirió, principalmente, a dos derechos fundamentales con el propósito de revisar la constitucionalidad del asunto analizado. Por un lado, explicó que el derecho a la igualdad, previsto en el artículo 13 de la Constitución, impide realizar diferenciaciones que no tengan un fundamento objetivo y justificable. En ese sentido, afirmó que para determinar lo anterior la Corte ha acudido a realizar un test de igualdad para estudiar la validez de las diferenciaciones, lo cual implica tener en cuenta si el trato diferenciado (i) es “*adecuado*” para lograr una finalidad constitucionalmente legítima, (ii) es “*necesario*”, para lo cual debe estudiarse si existe o no otra medida que sea menos onerosa, en términos del sacrificio de un derecho o un valor constitucional, y que tenga la virtud de alcanzar con la misma eficacia el fin propuesto; y (iii) es “*proporcionado en estricto sentido*”, lo cual sucedería cuando no sacrifica valores y principios constitucionales que tengan mayor relevancia que los alcanzados con la medida diferencial. Finalmente, recordó que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional (por ejemplo, las sentencias C-579 de 2001 y C-179 de 2014), es posible hacer un juicio de igualdad entre municipios, departamentos y distritos, debido a que estos son sujetos comparables que demandan un trato igualitario, aunque no idéntico, entre sí.

Por otro lado, la Corte recordó que los artículos 67, 68 y 69 de la Constitución reconocen a la educación como un servicio público y como un derecho. Con todo, la Corte precisó que “*el conflicto armado ha imposibilitado el acceso al servicio educativo de personas radicadas en el campo. La dinámica del desplazamiento ha estimulado las diferencias y los desequilibrios educativos entre las zonas rurales y urbanas. El afianzamiento de la violencia y la debilidad del Estado supuso la ampliación de las brechas entre el campo y la ciudad, más marcadas aún en los escenarios en los que se registró en forma más permanente el conflicto armado*”. Por ello, concluyó que “[l]as cifras de acceso, cobertura, permanencia y calidad en las zonas rurales, muestran un abandono institucional a partir del cual en relación con la educación se presentan “*problemas para ejercer a este derecho que afectan*

especialmente a niños, niñas y adolescentes que habitan en zonas rurales, entre otras comunidades vulnerables”.

Decisión y ratio decidendi

La Corte declaró la exequibilidad del plazo de 32 meses establecido para que los programas de licenciatura a nivel pregrado, ubicados en los departamentos con municipios priorizados para la implementación de los PDET, obtuvieran la acreditación de alta calidad, considerando que, luego de aplicar un juicio de igualdad, la medida adoptada era viable.

Por su parte, en cuanto al acompañamiento del Ministerio de Educación Nacional en el proceso mencionado, consideró que la medida no supera el test de igualdad, pues es sobreinclusiva, al no limitarse a las zonas especialmente afectadas por el conflicto, incluyendo también, por ejemplo, centros urbanos ubicados en tales departamentos que no necesariamente tienen estas características. Por esa razón, declaró la exequibilidad condicionada del inciso 2 del párrafo transitorio previsto en el artículo 1 del decreto ley analizado, en el entendido de que el apoyo del Ministerio de Educación Nacional se aplica solo a los programas que se ofrezcan en los municipios priorizados.

d. Decreto ley 884 del 26 de mayo de 2017, “por el cual se expiden normas tendientes a la implementación del Plan Nacional de Electrificación Rural en el marco del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”: sentencia C-565 de 2017



Sentencia: C-565 de 2017



Expediente: RDL 019



Magistrada Ponente: Diana Fajardo Rivera

Norma objeto de control

La Corte revisó la constitucionalidad del Decreto ley 884 del 26 de mayo de 2017, “por el cual se expiden normas tendientes a la implementación del Plan Nacional de Electrificación Rural en el marco del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”. Esta norma, compuesta por 8 artículos, tenía como propósito establecer el Plan Nacional de Electrificación

Rural (PNER) para las Zonas No Interconectadas y para el Sistema Interconectado Nacional, estableciendo, entre otros, mecanismos que permitieran la administración, operación y mantenimiento sostenible de las soluciones energéticas que se construyan para su uso. Dicho plan se elaboraría y adoptaría cada 2 años, por parte del Ministerio de Minas y Energía. Según el decreto ley mencionado, el PNER tendría las siguientes finalidades: ampliar la cobertura eléctrica; promover y aplicar soluciones tecnológicas apropiadas de generación eléctrica, según las particularidades del medio rural y de las comunidades, prefiriendo fuentes no convencionales de energía; proveer asistencia técnica y promover las capacidades organizativas de las comunidades para propender por el mantenimiento y la sostenibilidad de las obras; y dar capacitaciones en el uso adecuado de la energía para su sostenibilidad.

Parámetro de control aplicado

La Corte recordó que la prestación de servicios públicos a todos los habitantes constituye una de las finalidades inherentes al Estado colombiano (artículo 2 de la Constitución), la cual debe hacerse con base en los criterios de universalidad, eficiencia, eficacia, calidad y ampliación de cobertura (artículo 365 de la Constitución). Señaló también que, según el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el derecho a la vivienda debe ser adecuado, lo cual implica que debe tener disponibilidad de servicios públicos.

Explicó además que la energía es un bien público esencial de carácter no transable, pues es un servicio indispensable *“para el desenvolvimiento de las actividades sociales y económicas del país”*, asociado sustancialmente al bienestar de las poblaciones contemporáneas, el fortalecimiento de la calidad de vida y el acercamiento con el avance de la tecnología. A su vez, afirmó que el acceso al servicio de energía impacta en el desarrollo social, así como en la reducción de la pobreza y de las brechas de la sociedad.

Decisión

La Corte declaró la exequibilidad simple del articulado del Decreto ley 884 del 26 de mayo de 2017. Como fundamento de lo anterior, consideró que esa norma era constitucional por distintas razones: (i) contiene disposiciones que propenden a la ampliación en la cobertura del servicio público de energía eléctrica, lo cual conlleva un potencial de transformación social; (ii) los mecanismos de financiación del PNER son claros y están a cargo de tres fondos-cuenta con comités de administración que deberán velar por la correcta ejecución de los

recursos; y (iii) contiene mecanismos de participación ciudadana, que integran en el desarrollo de los planes de electrificación a las comunidades rurales, garantizando también el derecho a la consulta previa de las comunidades étnicamente diferenciadas cuando sea el caso.

e. 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”: Sentencia C-570 de 2017



Sentencia: C-570 del 13 de septiembre de 2017



Expediente: RDL 025



Magistrado Ponente: Alejandro Linares Cantillo

Norma objeto de control

En esta sentencia la Corte hizo control automático 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”. El articulado dispone los aspectos que deberá seguir el Ministerio de Agricultura en cumplimiento del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural, entre los cuales se destacan el enfoque diferencial según las particularidades del medio rural; el acceso equitativo entre hombres y mujeres; los criterios de priorización de subsidios y otros beneficios en virtud del tipo de vivienda o la población que los recibe; y el origen, la administración y destinación de recursos, así como las entidades que los ejecutarán.

Parámetro de control aplicado

La Corte señaló que la formulación, ejecución y seguimiento de las diferentes iniciativas para el desarrollo del Acuerdo Final deben encontrarse plenamente articuladas con el conjunto de normas constitucionales que regulan la planeación nacional y territorial. Particularmente, tuvo en cuenta los artículos 339 a 344 de la Constitución que establecen las normas aplicables para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo. Asimismo, la Corte se fundamentó en lo dispuesto en la Ley 152 de 1994 (Ley orgánica de Planeación), mediante la cual se definió con mayor precisión este asunto.

Por su parte, la Corte observó que el artículo 51 de la Constitución reconoce el derecho a la vivienda, el cual implica contar con un lugar, propio o ajeno, que les permita a las personas desarrollarse en unas condiciones mínimas de dignidad, entre las que se encuentran la asequibilidad en los servicios públicos básicos (a los cuales se refiere la Constitución en los artículos 365 y 366). Igualmente, recordó que el artículo 64 de la Constitución establece el deber para el Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra.

Decisión y *ratio decidendi*

La Corte declaró la exequibilidad del decreto ley revisado, considerando que (i) desarrolla el derecho de acceder a vivienda digna, pues se orienta a materializar planes de vivienda de interés social y a crear sistemas adecuados de financiación; (ii) es una expresión del deber del Estado de promover el acceso progresivo de los trabajadores agrarios a la vivienda; y (iii) respeta los principios constitucionales que rigen las actividades de planeación y presupuesto.

Sin embargo, la Corte señaló que los párrafos 1 y 2 del artículo 9 del decreto ley revisado eran inexecutable. Como fundamento de su decisión, señaló que tales disposiciones extendían las normas establecidas en este último en materia de licencias de construcción y permisos de vertimiento a los proyectos de vivienda rural que desarrolle el Fondo de Adaptación, carecían de conexidad con el Acuerdo Final, por cuanto dicho fondo tiene por objeto la recuperación, construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por el fenómeno de "La Niña". En ese sentido, no se cumplía con el requisito de conexidad, en los términos del Acto Legislativo 01 de 2016.

Por su parte, con relación al inciso 4 del artículo 9, la Corte declaró su exequibilidad condicionada. Esta disposición regulaba la selección del operador que administraría y ejecutaría los subsidios de interés social rural y prioritario, señalando que los seleccionaría el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, pero advirtiendo que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio podría proponer también entidades con este mismo propósito. De acuerdo con la Corte, la constitucionalidad de esta norma debía condicionarse en el entendido de que la postulación que realice el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio deberá cumplir los términos y condiciones que para este mismo efecto sean exigidos por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

f. Decreto ley 882 de 26 de mayo de 2017, “por el cual se adoptan normas sobre la organización y prestación del servicio educativo estatal y el ejercicio de la profesión docente en zonas afectadas por el conflicto armado”: Sentencia C-607 de 2017



Sentencia: C-607 de 2017



Expediente: RDL 017



Magistrado Ponente: Carlos Bernal Pulido

Norma objeto de control

La Corte revisó la constitucionalidad del Decreto ley 882 de 2017, “por el cual se adoptan normas sobre la organización y prestación del servicio educativo estatal y el ejercicio de la profesión docente en zonas afectadas por el conflicto armado”. Este decreto ley, compuesto por 7 artículos, contenía disposiciones relativas a la creación de un concurso especial de méritos para la provisión de cargos docentes y de educativos docentes en zonas afectadas por el conflicto armado. Estas zonas serían definidas por el Ministerio de Educación Nacional. Con ese propósito, la norma establece las etapas del concurso, los requisitos de quienes apliquen a él y el procedimiento de inscripción en el escalafón docente. Igualmente, la norma señalaba que los docentes y directivos docentes a los que ella aplicaba se registrarían por las reglas allí previstas, y en lo no regulado dispuso que se aplicaría el Estatuto de Profesionalización del Docente (Decreto 1278 de 2002). Finalmente, indicó que los docentes y directivos docentes a los que se refiere el decreto ley solo podrán ocupar cargos en otros lugares del país previa aprobación de otro concurso.

Parámetro de control aplicado

Afirmó la Corte que el análisis de constitucionalidad del decreto ley estudiado debe tener en cuenta el contexto de justicia transicional, lo cual “supone tener en cuenta que cuando la exequibilidad de una medida dependa del resultado de una ponderación entre los principios constitucionales en que ella se fundamente, por una parte, y los principios constitucionales que ella limite, por otra, el principio constitucional y derecho fundamental a la paz suma su peso a aquellos”.

La Corte tuvo en cuenta como criterios indispensables de control los artículos 67 y 68 de la Constitución, resaltando que la educación es un derecho en cuya dirección, financiación y administración deben participar la Nación y las entidades territoriales, poniendo de presente que debe ser prestado por personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica. Igualmente, manifestó que el artículo 125 de la Constitución supedita el acceso a la función pública a *“los méritos y calidades de los aspirantes”*, de acuerdo con los requisitos y condiciones de acceso a la carrera administrativa que regule el Congreso.

Señaló también que este artículo no se opone al establecimiento de regímenes especiales de carrera por parte del Congreso, siempre y cuando se demuestre la existencia de una razón suficiente. Igualmente, sostuvo que el mérito tiene un alcance específico tratándose del derecho a la educación, por cuanto los artículos 67 y 68 de la Constitución definen requisitos específicos que deben ser cumplidos por quienes aspiren a ocupar un cargo de docente en las instituciones educativas de educación oficial. Finalmente, la Corte afirmó que, según el artículo 130 de la Constitución, es la Comisión Nacional del Servicio Civil quien debe administrar y vigilar las carreras de los servidores públicos.

Decisión y ratio decidendi

La Corte declaró la exequibilidad del Decreto ley 882 de 2017. Para llegar a esa conclusión, consideró que esta norma pretende cerrar la brecha de cobertura educativa existente entre el campo y la ciudad, por lo que se justifica que, de manera excepcional, se exijan requisitos menores para proveer las vacantes que no han podido suplirse con el sistema ordinario de mérito aplicable para ingresar a la carrera, y en esa medida promueve el cumplimiento del derecho a la educación. Así, la Corte concluyó que la posible afectación de la *calidad* de la educación que preveía este decreto ley se justificaba por los mayores beneficios que traería en materia de cobertura de este servicio (los cuales se espera sean definitivos). Además, la Corte resaltó la importancia de que el régimen especial previsto en la norma revisada no afecta la carrera docente en general, por cuanto quienes ocupen las vacantes provistas mediante este concurso no podrán luego trasladarse de forma automática al sistema ordinario.

g. Decreto ley 870 de 2017, “por el cual se establece el Pago por Servicios Ambientales y otros incentivos a la conservación”: sentencia C-644 de 2017



Sentencia: C-644 de 2017



Expediente: RDL 016



Magistrada Ponente: Diana Fajardo Rivera

Norma objeto de revisión

La Corte revisó la constitucionalidad del Decreto ley 870 de 2017, “*por el cual se establece el Pago por Servicios Ambientales y otros incentivos a la conservación*”. Esta norma tenía por objeto establecer las directrices para los pagos por servicios ambientales y otros incentivos a la conservación, con el propósito de permitir el mantenimiento y generación de servicios ambientales en áreas y ecosistemas estratégicos, a través de acciones de preservación y restauración. En ese sentido, se definió que los pagos por servicios ambientales consistirían en un incentivo económico que reconocen los interesados de los servicios ambientales a quienes son sus propietarios, poseedores u ocupantes de buena fe exenta de culpa, a cambio de las acciones de preservación y restauración en áreas y ecosistemas estratégicos, mediante la celebración de acuerdos voluntarios entre los interesados y beneficiarios de los servicios ambientales.

Parámetro de control aplicado

La Corte recordó que la de 1991 ha sido entendida como una “*constitución ecológica*”, lo cual se manifiesta al menos en dos facetas. Por un lado, todas las personas tienen el derecho a un ambiente sano; por otro lado, un conjunto amplio de deberes en relación con este, entre los que se encuentran (i) proteger su diversidad e integridad, (ii) salvaguardar las riquezas naturales de la Nación, (iii) conservar las áreas de especial importancia ecológica, (iv) planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para así garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución y (v) prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental. La Corte además agregó que durante los conflictos armados suelen ocurrir serios daños al medio ambiente, por lo que es importante que en el proceso de justicia transicional colombiano se plantee el componente ambiental como un eje esencial en la construcción de la paz.

Igualmente, señaló que, en virtud de los artículos 1º y 287 de la Constitución, las entidades territoriales tienen autonomía para la gestión de sus intereses, por lo que deben poder participar autónomamente en la definición de las estrategias de conservación ambiental a implementarse en sus territorios.

Decisión y ratio decidendi

Se declaró la exequibilidad de la mayor parte del Decreto ley 870 de 2017, al considerar que persigue el cumplimiento de los deberes del Estado derivados de la constitución ecológica, con autonomía de las entidades territoriales. Por su parte, condicionó la exequibilidad de algunas expresiones. Asimismo, la Corte consideró que involucrar a particulares y a grupos étnicos –con las respectivas consultas previas– en los programas de pagos por servicios ambientales es válida debido a que la conservación del medio ambiente es un compromiso de todos. Por último, confirmó que las fuentes de financiación no contradicen disposición constitucional alguna.

Adicionalmente, declaró la exequibilidad condicionada en cuanto a los siguientes asuntos:

Sostuvo que, cuando se pretenda realizar un proyecto de pago por servicios ambientales, la autoridad ambiental competente debe avalarlo, ya que de esa forma puede adelantar el seguimiento y monitoreo de las obligaciones impuestas en la respectiva autorización ambiental. Por ello, condicionó la constitucionalidad del inciso 3 del artículo 2 del decreto ley mencionado, así como de algunas expresiones contenidas en el literal a) y en el párrafo 5 de esa misma norma y de otras incluidas en el inciso 2 del artículo 8 del mismo decreto ley.

Adicionalmente, la Corte advirtió que la autoridad ambiental competente debe determinar las zonas en las que se podrán implementar los proyectos de Pagos por Servicios Ambientales, siempre garantizando que los recursos que se destinen para este incentivo se utilicen en lugares que permitan la materialización del objetivo de la figura. En consecuencia, se condicionó la exequibilidad de la expresión "*sin perjuicio de poder implementar el incentivo en cualquier parte del territorio nacional*", contenida en el inciso 1º del artículo 8 del Decreto ley 870 de 2017.

h. Decreto ley 893 del 28 de mayo de 2017 “por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)”: Sentencia C-730 de 2017



Sentencia: C-730 de 2017



Expediente: RDL 026



Magistrado Ponente: Antonio José Lizarazo Ocampo

Norma objeto de control

La Corte estudió la constitucionalidad del Decreto ley 893 de 2017, “*por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)*”. Esta norma creó los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), definidos como un “*instrumento de planificación y gestión para implementar de manera prioritaria los planes sectoriales y programas en el marco de la Reforma Rural Integral (RRI) y las medidas pertinentes que establece el Acuerdo Final*”. Los PDET se realizarían en 170 municipios, definidos en el artículo 3 de dicha norma. Ellos se formularían por una sola vez, tendrían una vigencia de 10 años y deberían estar articulados con un Plan de Acción para la Transformación Regional “PATR”. El decreto ley señaló también que la finalidad de los PDET es la transformación estructural del campo colombiano y del ámbito rural, así como el lograr una relación equitativa entre el campo y la ciudad en los municipios mencionados.

De igual forma, el Decreto ley 893 de 2017 reguló los mecanismos de financiación de los PDET, la participación de las comunidades (incluyendo la consulta en donde hubiere comunidades étnicas) y la coordinación de estos proyectos con otros instrumentos de planeación y ordenamiento del territorio. Asimismo, señaló que la Agencia de Renovación del Territorio “ART” sería la entidad que coordinaría estos planes, con respeto de la autonomía territorial.

Parámetro de control aplicado

La Corte tuvo en cuenta distintas normas constitucionales para realizar el control de constitucionalidad de la norma revisada. En particular, recordó que según el artículo 64 de la Constitución el Estado tiene el deber de “*promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, vivienda, seguridad social,*

recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial [...] con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de los campesinos". Por su parte, en su artículo 65 se previeron mecanismos para mejorar la productividad del campo, estableciendo que para brindar especial protección a la producción de alimentos *"se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura y adecuación de tierras"*.

También recordó que, de acuerdo con el artículo 7 de la Constitución, el Estado tiene el deber de reconocer y proteger *"la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana"*, lo que incluye las formas de producción campesina y de pueblos, comunidades y grupos étnicos en el ámbito conformado por *"las regiones abandonadas y golpeadas por el conflicto"*, con la intención de garantizar la igualdad real, por cuanto *"es en esas zonas del territorio, afectadas por mayores niveles de pobreza y victimización a causa del conflicto armado, en las que debe realizarse un mayor esfuerzo por la efectiva realización de los mandatos de la Constitución"*. A su vez, afirmó que los artículos 13 y 43 de la Constitución establecen la garantía de igualdad de las mujeres y los hombres en el campo, lo cual es de especial importancia especialmente para las mujeres rurales, quienes *"acusa[n] altos niveles de discriminación"*. La Corte complementó este argumento refiriéndose a pronunciamientos que el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha realizado en relación con Colombia. Por su parte, señaló que el artículo 13 de la Constitución establece un mandato de igualdad real, que pretende favorecer a los grupos que se encuentren en situación de desventaja.

Finalmente, tuvo en cuenta que el artículo 209 de la Constitución prevé una función administrativa al servicio del interés general y con un desarrollo fundamentado en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, imparcialidad y publicidad, mediante el reconocimiento de modalidades de gestión como la descentralización.

Decisión y ratio decidendi

La Corte declaró la exequibilidad simple de la totalidad del Decreto ley 893 de 2017. Para justificar su decisión, tuvo en cuenta que dicho decreto ley revisado presenta, entre otras, las siguientes características: es respetuoso de la autonomía de las entidades territoriales en la medida en que indica que estos programas deben estar en armonía con los planes de ordenamiento territoriales y otros instrumentos locales de planificación y ordenamiento; las fuentes de financiación no merecen reproche alguno, sino que, por el contrario, es el

desarrollo de la obligación constitucional de dar prioridad al gasto social; los PDET responden a la obligación estatal de reparar a las víctimas, particularmente en su componente de garantía de no repetición; garantiza la participación de las comunidades en la elaboración de los PDET; y contribuye a la garantía del derecho a la igualdad entre comunidades urbanas y rurales.

Adicionalmente, afirmó que la atribución a la ART para que dirija estos programas es razonable teniendo en cuenta que lo hará en el marco de los principios de coordinación y colaboración previstos en la Constitución y en la ley.

i. Ley 1876 de 2017, “por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y se dictan otras disposiciones”: Sentencia C-094 de 2018



Sentencia: C-094 del 10 de octubre de 2018



Expediente: RPZ 011



Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos

Norma objeto de revisión

La Corte revisó la Ley 1876 de 2017, “por medio de la cual se crea el sistema nacional de innovación agropecuaria y se dictan otras disposiciones”. Dicha ley estaba dividida en cuatro títulos, que contenían en total 47 artículos, cuyos aspectos principales se señalan a continuación:

- En el primer título se estableció como objeto de la norma la creación del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria “SNIA” y del servicio público de extensión agropecuaria. Se definió el sector agropecuario como aquel cuya actividad económica está circunscrita a los ámbitos agrícola, pecuario, forestal, acuícola, pesquero y la comercialización de productos primarios; y se dispuso un enfoque territorial atendiendo a las especificidades geográficas, sociales, económicas, étnicas y culturales de los territorios.
- En el segundo se dispuso la creación del SNIA como un Subsistema del Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación, el cual está integrado por las políticas, programas y proyectos para el desarrollo tecnológico e innovación del sector agropecuario, así como por las entidades y demás actores que promuevan o desarrollen actividades tecnológicas para el sector. Entre sus objetivos, se dispuso el de promover e implementar acciones

de investigación y desarrollo tecnológico que permitan a los productores agropecuarios optimizar su actividad productiva.

- En igual sentido, se dispuso la creación de las Mesas de Ciencia, Tecnología e Innovación Agropecuaria, cuyo objetivo es, entre otros, articular los actores locales para la generación y apropiación de conocimientos y tecnologías, y se dispuso la veeduría del SNIA por parte de la sociedad civil.
- En el tercero se estableció la prestación del servicio público de extensión agropecuaria a cargo de los municipios y distritos, que comprende las acciones orientadas a capacitar y asistir a los productores agropecuarios en la incorporación de productos tecnológicos en el desarrollo de su actividad. Para el efecto, se dispuso que los municipios y distritos deberían crear un único Plan Departamental de Extensión Agropecuaria, se facultó a las Asambleas Departamentales para crear una tasa por la prestación del servicio y se otorgó al Ministerio de Agricultura la facultad de reglamentar los criterios para subsidiar esta tarifa.
- En el último título, se dispuso que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural reglamentaría los aspectos técnicos de la ley, su vigencia a partir de su publicación y la derogatoria de todas las disposiciones contrarias, en especial de la Ley 607 de 2000.

Parámetro de control aplicable

La Corte destacó que la actividad agrícola cuenta con especial protección constitucional, de conformidad con los artículos 64 y 65 de la Constitución. En este sentido, señaló que el artículo 64 consagra el deber del Estado de promover el acceso progresivo a la asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos. El artículo 65 consagra el deber del Estado de promover la investigación y transferencia de tecnologías para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario.

Igualmente, señaló que, de conformidad con los artículos 1, 2 y 40 de la Constitución, son fines esenciales del Estado servir a la comunidad y promover la prosperidad general. Explicó que para lograr estos fines debe articularse de forma armónica la actuación de las diferentes entidades de orden nacional, departamental y local. De igual forma, puso de presente que el Estado debe promover la participación de la sociedad civil en las decisiones que los afectan y garantizar su participación en el ejercicio y control del poder político, mediante el ejercicio de instituciones como las veedurías ciudadanas.

Decisiones y *ratio decidendi*

La Corte declaró la exequibilidad simple del articulado de la ley bajo estudio, al considerar que encuentra sustento constitucional en los artículos 64 y 65 de la Constitución, que tratan de la protección especial reconocida a las actividades agrícolas. En este sentido, consideró que la creación del servicio público de extensión agrícola es un instrumento para el cumplimiento de lo previsto en el artículo 65 de la Carta. Igualmente, consideró que la creación de los subsistemas que integran el SNIA, así como los diferentes mecanismos de articulación entre entidades estatales para su adecuado y eficiente funcionamiento, se ajustan a las facultades otorgadas al legislador en materia de políticas públicas y de coordinación entre instituciones públicas para el logro de los fines esenciales del Estado.

Con todo, declaró la exequibilidad condicionada con relación a los siguientes asuntos:

- Afirmó que, de conformidad con el artículo 189.11 de la Constitución, el poder de reglamentar la ley corresponde de forma exclusiva al Presidente. Por ello, la facultad conferida al Ministerio de Agricultura para reglamentar los criterios de priorización y permanencia en el pago del subsidio a la tasa (contenida en el artículo 28 de la Ley 1876 de 2017) y la facultad para definir la clasificación de los usuarios del servicio para las diferentes actividades productivas y para efectos de los subsidios (prevista en el artículo 30 de esa misma norma) es constitucional en el entendido de que debe ser ejercida por el Presidente.
- Sostuvo que, por virtud del artículo 29 de la Constitución, las faltas disciplinarias deben estar expresa y claramente definidas por la ley con anterioridad a la comisión de la conducta, por lo que la expresión “*el incumplimiento e inobservancia de las disposiciones del presente título y de las normas que lo reglamenten, en especial*”, contenida en el artículo 44 de la Ley 1876 de 2017, que reguló las infracciones en el subsistema de extensión agropecuaria, resultaba inconstitucional.
- Señaló que el principio de proporcionalidad en materia sancionatoria administrativa implica que tanto la infracción como la sanción respectiva resulten adecuadas a los fines de la norma, que en este caso son (i) garantizar la prestación del servicio; (ii) el cumplimiento de los contratos celebrados con las Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria (“EPSEA”); y (iii) el cumplimiento de los fines del Estado. Por ello, consideró que la facultad de sancionar a las EPSEA con la suspensión temporal o permanente, sin especificar en qué tipo de falta procedía cada sanción, la duración de la

suspensión temporal o la duración de la suspensión temporal del servicio a los usuarios cuando la infracción sea leve o grave, resultaba contrario a la Constitución. En consecuencia, declaró la exequibilidad del artículo 45, bajo el entendido de que la inhabilitación permanente para las EPSEA prevista en el numeral 1 del inciso 5 procede únicamente cuando la infracción sea gravísima; y que las sanciones de inhabilitación temporal y suspensión temporal contenidas en los numerales 1 y 2 del inciso 5, respectivamente, sólo podrán aplicarse cuando el legislador determine la duración temporal de las mismas.

2. En relación con el Punto 2, “Participación política: Apertura democrática para construir la paz”

El Acuerdo Final resume el contenido del Punto 2 de la siguiente forma:

“El Punto 2 contiene el acuerdo ‘Participación política: Apertura democrática para construir la paz’. La construcción y consolidación de la paz, en el marco del fin del conflicto, requiere de una ampliación democrática que permita que surjan nuevas fuerzas en el escenario político para enriquecer el debate y la deliberación alrededor de los grandes problemas nacionales y, de esa manera, fortalecer el pluralismo y por tanto la representación de las diferentes visiones e intereses de la sociedad, con las debidas garantías para la participación y la inclusión política.

En especial, la implementación del Acuerdo Final contribuirá a la ampliación y profundización de la democracia en cuanto implicará la dejación de las armas y la proscripción de la violencia como método de acción política para todas y todos los colombianos a fin de transitar a un escenario en el que impere la democracia, con garantías plenas para quienes participen en política, y de esa manera abrirá nuevos espacios para la participación”.

Respecto del Punto 2, la Corte profirió 3 sentencias revisando la constitucionalidad de un proyecto de ley estatutaria y dos decretos leyes.

a. Decreto ley 895 de 2017, “por el cual se crea el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política”: Sentencia C-555 de 2017



Sentencia: C-555 del 30 de agosto de 2017



Expediente: RDL-028



Magistrado Ponente: Iván Humberto Escrucería Mayolo

Norma objeto de revisión

La Corte revisó la constitucionalidad del Decreto ley 895 del 29 de mayo de 2017, “por el cual se crea el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política”. El objetivo de este decreto ley era asegurar la implementación y

desarrollo normativo de dicho sistema, junto con unas garantías de seguridad para los movimientos políticos frente a organizaciones y conductas criminales. Se encontraba compuesto por un total de 19 artículos.

En este sentido, el mencionado decreto ley dispuso, entre otras, la creación del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, cuyo objeto consiste en garantizar una cultura de respeto por el ejercicio de la política y por todos los actores involucrados en ella, entre los cuales se encuentra el nuevo partido político surgido del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal; se creó la Instancia de Alto Nivel, cuyo objeto consiste en la implementación del mencionado sistema, y se encuentra integrada, entre otros, por el Presidente de la República, algunos de sus ministros y el nuevo movimiento político de las FARC-EP; y creó una serie de programas de protección integral dirigidos a los integrantes de este nuevo movimiento político, las organizaciones civiles y los defensores de derechos humanos en los territorios.

Parámetro de control aplicado

La Corte consideró que la implementación de la justicia transicional debe darse dentro de los claros límites de los derechos de las víctimas, entre los cuales se encuentran las garantías de no repetición, que implican una reincorporación integral a la vida civil por parte de los grupos alzados en armas. En este sentido, señaló que, a fin de impedir la repetición de violaciones de derechos y fomentar la reconciliación, debe garantizarse a los desmovilizados el acceso efectivo al ejercicio del control y poder político una vez estos han acogido los procedimientos democráticos para la canalización de sus ideales. Para llegar a esta conclusión, la Corte tuvo en cuenta, entre otros, el *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre los derechos humanos y la justicia de transición*. En este contexto, señaló la Corte que el surgimiento de grupos, movimientos y partidos políticos minoritarios a raíz de la desmovilización de grupos guerrilleros requiere de una especial protección y apoyo por parte del Estado.

Igualmente, puso de presente la especial protección que debe garantizar el Estado a los ciudadanos que contribuyan a la eliminación de toda vulneración de derechos humanos y a su efectiva realización, como lo son los movimientos sociales y los grupos defensores de derechos humanos, dado que en los estados democráticos, y en especial aquellos que han vivido el conflicto armado y aspiran a la convivencia plural, se aumenta el deber de protección *iusfundamental* que recae sobre el Estado. En este sentido, la Corte recordó que la seguridad es un valor y fin del Estado (Preámbulo y artículo 2 de la Constitución), un derecho

colectivo (artículo 88 de la Constitución) y un derecho individual (en virtud del bloque de constitucionalidad, reconocido en los artículos 93 y 94 de la Constitución).

Decisiones y *ratio decidendi*

La Corte declaró la exequibilidad simple del articulado del decreto ley objeto de estudio, por cuanto pretende cumplir con la obligación de garantizar la vida y la integridad de ciertos grupos, entre ellos algunos que adquieren la connotación de grupos de especial protección constitucional (como es el caso de los defensores de derechos humanos). Con todo, con relación al artículo 6, consideró que garantizar la participación permanente del partido político que surja del tránsito de las FARC-EP como parte de la Instancia de Alto Nivel del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política no debía ser entendida como la incorporación de un partido político a una instancia pública del Estado, sino que, por el contrario, precisó que la calidad de participante implica la posibilidad de ser escuchado con el fin de exponer sus opiniones. En este sentido, declaró la exequibilidad de la expresión “*participación permanente*”, en el entendido de que no implica la calidad de integrante de la instancia antes mencionada.

b. Decreto ley 885 de 26 de mayo de 2017, “*por medio del cual se modifica la Ley 434 de 1998 y se crea el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia*”: sentencia C-608 de 2017



Sentencia: C-608 del 3 de octubre de 2017



Expediente: RDL- 020



Magistrado Ponente: Carlos Bernal Pulido

Norma objeto de revisión

La Corte revisó la constitucionalidad del Decreto 885 de 2017, “*por medio del cual se modifica la Ley 434 de 1998 y se crea el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia*”. El objeto de este decreto era regular la política de paz, reconciliación, convivencia y no estigmatización como una política de Estado, permanente y participativa que trascendiera los períodos gubernamentales. Igualmente, estableció la creación del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia (CNPRC), como un órgano asesor y consultivo del Gobierno

nacional, cuya misión consiste en el logro y mantenimiento de la paz; generar una cultura de reconciliación y no estigmatización, y facilitar la colaboración armónica entre las diferentes ramas del poder público para lograr una paz integral y permanente. Finalmente, otorgó la facultad a los consejos municipales y las asambleas departamentales de crear los consejos territoriales de paz, a iniciativa del respectivo gobernador o alcalde, e igualmente dio la posibilidad a la ciudadanía de acudir a los mecanismos de participación ciudadana para promover su creación.

Parámetro de control aplicado

La Corte argumentó que asegurar la convivencia pacífica y proteger el derecho a la paz son finalidades que debe cumplir el Estado colombiano, en virtud del preámbulo y de los artículos 2 y 22 de la Constitución, por lo que el Estado está facultado para crear una política nacional de paz. Además, argumentó que, teniendo en cuenta que la participación es una finalidad del Estado (según el artículo 2 de la Constitución), el Estado puede promover la participación ciudadana en el funcionamiento de dicha política. Finalmente, recordó que existe una *“amplia libertad de configuración al Legislador en la escogencia de los mecanismos tendientes a la solución del conflicto armado en Colombia”*.

Decisiones y ratio decidendi

La Corte declaró la exequibilidad simple de los artículos contenidos en el Decreto ley 885 de 2017. Al respecto, argumentó que la definición de la política de paz, así como sus finalidades, es compatible con el ordenamiento constitucional, por cuanto la definición y las finalidades de la política de paz son desarrollos de los fines del Estado, consistentes en asegurar la convivencia pacífica y el derecho a la paz. Igualmente, sostuvo que los fines perseguidos por la política de paz (a saber: convivencia pacífica, tolerancia, no estigmatización, respeto por la dignidad, protección del ejercicio de la política y la movilización social, así como protección de derechos fundamentales) son todos principios fundamentales de la Constitución Política.

Sostuvo también que la creación del CNPRC tiene fundamento en la competencia del legislador de crear y reformar los órganos asesores y consultores del Gobierno, y consideró que las misiones a él asignadas no solo son fines importantes dentro de la transición política, sino que son cometidos imperiosos fijados en la Constitución. Destacó que la composición del CNPRC, en comparación con el anterior Consejo Nacional de Paz previsto en la Ley 434 de 1998, consiste

en una lista más extensa de organizaciones y funcionarios que integran este órgano, con la participación de la sociedad civil, materializando así los principios constitucionales de participación y deliberación.

Indicó que la autorización de las asambleas departamentales y los consejos municipales para la creación de los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia, así como la facultad de la ciudadanía para promover su creación, es constitucional por (i) ser respetuosa de la competencia de los consejos y asambleas para determinar la estructura de la administración en sus respectivos entes territoriales; y (ii) promover el uso de los mecanismos de participación ciudadana y fomentar la cultura de participación democrática.

C. Proyecto de Ley Estatutaria 03/17 Senado – 006/17 Cámara, “por medio del cual se adopta el Estatuto de la oposición política y algunos derechos a las organizaciones políticas independientes”: Sentencia C-018 de 2018



Sentencia: C-018 del 4 de abril de 2018



Expediente: RPZ 004



Magistrado Ponente: Alejandro Linares Cantillo

Proyecto de norma objeto de revisión

La Corte revisó el proyecto de ley estatutaria PL No. 03/17 Senado, 006/17 Cámara, “por medio del cual se adopta el Estatuto de la Oposición Política y algunos derechos a las organizaciones políticas independientes” (“Proyecto de Estatuto de la Oposición”). El objetivo de este proyecto era establecer el marco general para el ejercicio y la protección especial del derecho a la oposición de las organizaciones políticas y algunos derechos de las organizaciones independientes. Estaba dividido en cinco capítulos, los cuales contenían en total 33 artículos, cuyos aspectos principales se describen a continuación:

- En el primero se establecía, entre otras, la obligación de los partidos o movimientos políticos de hacer público si se declaraban en oposición, independientes o de gobierno.
- En el segundo se definían los derechos de la oposición política, entre los que se encuentran la obtención de financiación adicional para el ejercicio de la

oposición, el derecho de réplica y el de participar en las mesas directivas de plenarias de corporaciones públicas de elección popular.

- El tercero hacía referencia a la posibilidad que tienen las organizaciones políticas con representación en corporaciones públicas de no declararse ni en oposición ni de gobierno, sino independientes.
- En el cuarto se regularon mecanismos de protección a la oposición política, entre ellos la acción de protección a los derechos de la oposición y una inhabilidad para que quienes hagan parte de organizaciones políticas de oposición no puedan participar en el gobierno respectivo durante los 12 meses siguientes al retiro de la organización respectiva.
- El capítulo final, sobre disposiciones finales, hacía referencia a la pérdida de derechos de la oposición y a la vigencia de la norma.

Parámetro de control aplicable

La Corte destacó que el modelo democrático adoptado por la Constitución de 1991 es pluralista y participativo (según lo establecen principalmente sus artículos 1, 2 y 3), por lo que el Estado debe “*permitir y favorecer la expresión y difusión de [la] diversidad de creencias con múltiples matices, opiniones y concepciones del mundo*”. En ese sentido, explicó que la oposición política es esencial a la democracia colombiana.

Señaló también que, en desarrollo de lo anterior, el artículo 40 de la Constitución garantiza a todos los ciudadanos el derecho a conformar organizaciones políticas que canalicen orientaciones y opiniones diversas sobre la conformación y ejercicio del poder en la sociedad. Adujo que, para garantizar la pluralidad ideológica en el ejercicio de este derecho, el artículo 112 de la Constitución habilitó al legislador para adoptar un estatuto que les garantice distintos derechos a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que se declaren en oposición al Gobierno, para ejercer libremente su función crítica frente a este.

Decisiones y *ratio decidendi*

La Corte declaró la exequibilidad simple del articulado del Proyecto de Estatuto de la Oposición, excepto con relación a los siguientes asuntos:

- Afirmó que el artículo 112 de la Constitución faculta al legislador a establecer un estatuto de la oposición solo a favor de organizaciones políticas con personería jurídica. Por ello, declaró que el legislador no podía incluir en el estatuto de la

oposición a grupos significativos de ciudadanos, a las agrupaciones políticas y a los movimientos sociales con representación en las corporaciones públicas de elección popular. En consecuencia, declaró inexecutable apartados del inciso 1 del artículo 2, del inciso 2 y de los numerales 1, 2 y 3 del artículo 7, del inciso 2 del artículo 8, y de los incisos 2 y 3 del artículo 10 del Proyecto de Estatuto de la Oposición.

- Consideró razonable que se asignara una financiación adicional a las organizaciones políticas que se declaren en oposición. No obstante, concluyó que era desproporcionado que tal beneficio se reconociera "*en partes iguales*", tal como lo disponía el artículo 12 del Proyecto de Estatuto de la Oposición. Según la Corte, ello desconoce la relevancia constitucional de la mayor representación que pueda tener una organización política en relación con otra. Por lo anterior, declaró inexecutable la expresión mencionada y la sustituyó por la expresión "*de manera proporcional*".
- Sostuvo que la Constitución Política, en el artículo 265.6, atribuyó al Consejo Nacional Electoral la función de velar por los derechos de la oposición. Debido a ello, concluyó que el artículo 30 del Proyecto de Estatuto de la Oposición es inexecutable, pues este preveía la creación de una Procuraduría Delegada para la protección de los derechos políticos y de la oposición, bajo la dirección del Procurador General de la Nación.

3. En relación con el Punto 3, “Fin del conflicto”

El Acuerdo Final reseña el contenido del Punto 3 así:

“El Punto 3 contiene el acuerdo “Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo y la Dejación de las Armas”, que tiene como objetivo la terminación definitiva de las acciones ofensivas entre la Fuerza Pública y las FARC-EP, y en general de las hostilidades y cualquier acción prevista en las Reglas que Rigen el Cese, incluyendo la afectación a la población, y de esa manera crear las condiciones para el inicio de la implementación del Acuerdo Final y la dejación de las armas y preparar la institucionalidad y al país para la reincorporación de las FARC-EP a la vida civil.

Contiene también el acuerdo “Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil –en lo económico, lo social y lo político– de acuerdo con sus intereses”. Sentar las bases para la construcción de una paz estable y duradera requiere de la reincorporación efectiva de las FARC-EP a la vida social, económica y política del país. La reincorporación ratifica el compromiso de las FARC-EP de cerrar el capítulo del conflicto interno, convertirse en actor válido dentro de la democracia y contribuir decididamente a la consolidación de la convivencia pacífica, a la no repetición y a transformar las condiciones que han facilitado la persistencia de la violencia en el territorio.

El Punto 3 también incluye el acuerdo sobre “Garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones criminales responsables de homicidios y masacres o que atentan contra defensores y defensoras de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo, y la persecución de las conductas criminales que amenacen la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz”. Para cumplir con este fin, el acuerdo incluye medidas como el Pacto Político Nacional; la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad; la Unidad Especial de Investigación; el Cuerpo Élite en la Policía Nacional; el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política; el Programa Integral de Seguridad y Protección para las Comunidades y Organizaciones en los Territorios; y las Medidas de Prevención y Lucha contra la Corrupción”.

En relación con este punto, la Corte profirió 12 sentencias, revisando la constitucionalidad de un acto legislativo, dos leyes y nueve decretos ley.

a. Decreto ley 154 de 2017, “por el cual se crea la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad en el marco del Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016”: Sentencia C-224 de 2017



Sentencia: C-224 del 20 de abril de 2017



Expediente: RDL 003



Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos

Norma objeto de revisión

La Corte revisó el Decreto ley 154 de 2017, “por el cual se crea la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad en el marco del Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016”. El fin de esta norma era crear la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (“Comisión de Garantías”), en cumplimiento del punto 3.4 del Acuerdo Final, a la cual se le encargó el diseño y seguimiento de la política pública y criminal en materia de desmantelamiento de las organizaciones y/o conductas criminales responsables de homicidios y masacres que atenten contra defensores de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos, o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación del Acuerdo Final y la construcción de la paz. Este decreto está compuesto por ocho artículos, cuyos ejes centrales son los siguientes:

- La Comisión de Garantías se integra por (i) El Presidente de la República, quien la presidirá; (ii) El Ministro del Interior; (iii) El Ministro de Defensa; (iv) El Ministro de Justicia y del Derecho; (v) El Fiscal General de la Nación; (vi) El Defensor del Pueblo; (vii) El Procurador General de la Nación; (viii) El Director de la Unidad Especial de Investigación para el Desmantelamiento de las Organizaciones y Conductas Criminales; (ix) El Comandante las Fuerzas Militares; (x) El Director General la Policía Nacional; (xi) Tres expertos reconocidos en la materia –elegidos por la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final–; y (xii) Dos delegados de las Plataformas de Derechos Humanos. Además, se dispuso que esa entidad debe asegurar la participación efectiva de las mujeres.

- La Comisión de Garantías se reunirá mensualmente, por convocatoria de la Secretaría Técnica Interna y de manera extraordinaria, a solicitud de cualquiera de los integrantes de la Comisión.
- Entre las funciones de la Comisión de Garantías se encuentran las siguientes: (i) diseñar, implementar y coordinar intersectorialmente –entre las diferentes instituciones y las diversas entidades territoriales– el cumplimiento del plan de acción creado para combatir y dismantelar las organizaciones y perseguir las conductas punibles mencionadas anteriormente; (ii) evaluar permanente el plan, la respuesta institucional y el impacto que tenga; (iii) identificar las fuentes de financiación y los patrones de actividad criminal de las organizaciones y conductas punibles previamente referenciadas; y (iv) informar periódicamente a las ramas del poder público, opinión pública y organismos internacionales sobre los avances y obstáculos que se presenten.

Parámetro de control aplicado

La Corte destacó que, en virtud de los artículos 13, 40, 43 y 53, los defensores de derechos humanos y los líderes sociales gozan del derecho a vivir dignamente y a la seguridad personal, libres de discriminación. A su vez, expuso que tal obligación también se desprende del derecho internacional, recordando en este sentido la existencia de la *"Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos"*, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas, mediante Resolución 53/144 del 8 de marzo de 1999. Sobre esta, la Corte indicó que *"no es un instrumento jurídicamente vinculante en el ordenamiento jurídico colombiano, ni en el sistema de fuentes formales del derecho internacional público, [pero] constituye una pauta de interpretación importante para la labor de protección de los derechos fundamentales de que recae sobre el juez constitucional"*.

Decisión y ratio decidendi

La Corte consideró que el decreto tiene un fin constitucionalmente válido, por cuanto pretende la salvaguarda y protección de los líderes sociales y políticos, defensores de derechos humanos y personas vinculadas con la implementación del Acuerdo Final. Explicó que la Comisión de Garantías permite la implementación articulada entre diferentes sectores y, en consecuencia, la creación de una estrategia verdaderamente estatal para racionalizar el empleo de los recursos investigativos para la identificación y el dismantelamiento de

organizaciones delictivas y sus redes de apoyo, en una estrategia que podría denominarse como de *“persecución penal inteligente”*. Señaló igualmente que se trata de una medida urgente, por los ataques de los cuales vienen siendo víctimas las personas relacionadas con la implementación del Acuerdo Final. También precisó que las funciones de la Comisión de Garantías no invaden la competencia, en materia de política criminal, de otras autoridades ni del Congreso de la República.

Por ello, declaró la exequibilidad del Decreto ley 154 de 2017, pero *“bajo el entendido de que los particulares que participan en la Comisión estarán sometidos al régimen de responsabilidad establecido para los servidores públicos”*. De acuerdo con la Corte, el condicionamiento tiene fundamento en el artículo 47 de la Ley 489 de 1998, de acuerdo con el cual los particulares pueden participar en el funcionamiento de comisiones y comités, pero en tales supuestos se encuentran sometidos al régimen legal de los servidores públicos.

b. Decreto ley 298 de 2017, “por el cual se exceptúa a la Unidad Nacional de Protección de las restricciones previstas en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000”: Sentencia C-331 de 2017



Sentencia: C-331 del 17 de mayo de 2017



Expediente: RDL 007



Magistrada Ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado

Norma objeto de revisión

La Corte revisó el Decreto 298 de 2017, *“por el cual se exceptúa a la Unidad Nacional de Protección de las restricciones previstas en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000”*. El fin de este decreto, promulgado en cumplimiento del punto 3.4.7.4 del Acuerdo Final, era proveer de recursos a la mencionada entidad, en aras de lograr la implementación inmediata de las medidas de seguridad necesarias para proteger a: (i) integrantes del nuevo partido o movimiento político, actividades y sedes, desprendidas del tránsito de las FARC-EP hacia la actividad legal; (ii) antiguos integrantes de las FARC-EP que se reincorporen a la vida civil; y (iii) familias de todos los anteriores, según el nivel de riesgo. Para ello, el decreto ley, compuesto por 2 artículos, proponía exceptuar a la Unidad Nacional de Protección, durante la vigencia fiscal de 2017, de las restricciones previstas

en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000 para el crecimiento de los gastos de personal relativos a la modificación de la estructura y la plata de personal.

Parámetro de control aplicado

La Corte consideró que el ejercicio de las facultades del Presidente como legislador extraordinario debe sujetarse de manera estricta a las condiciones impuestas en la norma que las habilitó, a saber, el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016. De acuerdo con esta norma, las facultades extraordinarias para la paz *“no podrán ser utilizadas para expedir actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes códigos, leyes que necesitan mayorías calificada o absoluta para su aprobación, ni para decretar impuestos”*.

Decisiones y ratio decidendi

La Corte declaró inexecutable el Decreto ley 298 de 2017, *“por el cual se exceptúa a la Unidad Nacional de Protección de las restricciones previstas en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000”*, argumentando que la norma excedía las facultades otorgadas al Presidente de la República por el Acto Legislativo 01 de 2016. Sostuvo que la norma cuya aplicación se restringe temporalmente –el artículo 92 de la Ley 617 de 2000– regula contenidos orgánicos, en los términos del artículo 151 de la Constitución y, en consecuencia, le es aplicable la reserva de ley orgánica. Explicó la Corte que este tipo de leyes confieren poderes para realizar ciertas acciones institucionales, cualifican la producción de otras normas y sirven de parámetro de control, en general, las leyes orgánicas se ocupan de un momento previo a la regulación y son normas constitutivas. En consecuencia, la excepción temporal concedida a una entidad específica, la Unidad Nacional de Protección, altera el contenido de una ley orgánica, pues cambia las condiciones impuestas para producir efectos institucionales al evadir el límite establecido por el legislador. Por ello, el Decreto 298 de 2017 evidencia un desbordamiento de los límites impuestos al Presidente como legislador extraordinario.

Nota aclaratoria: el Gobierno nacional presentó ante el Congreso un proyecto de ley con el mismo contenido del Decreto ley 298 de 2017, el cual fue finalmente aprobado mediante la Ley 1865 de 2017. A esta ley, así como a la sentencia de la Corte que revisó su constitucionalidad, se hará referencia más adelante.

C. Ley 1830 de 2017, “por medio de la cual se adiciona un artículo transitorio a la Ley 5ª de 1992”: Sentencia C-408 de 2017



Sentencia: C-408 del 28 de junio de 2017



Expediente: RPZ 002



Magistrada Ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado

Norma objeto de revisión

La Corte revisó la Ley 1830 del 2017, “por medio de la cual se adiciona un artículo transitorio a la Ley 5ª de 1992 por la cual se expide el Reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes”. El objeto de la norma era permitir, durante el debate legislativo de las reformas legales o constitucionales derivadas de la implementación del Acuerdo Final a través del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, la inclusión y participación de seis voceros. Dispuso que su designación estaría en manos de la agrupación política de ciudadanos constituida para promover la creación del futuro partido o movimiento político que surgiera del tránsito de las FARC-EP a la vida civil. A su vez, afirmó que la convocatoria de los voceros a las sesiones de debate de los proyectos de ley o de acto legislativo mencionados era obligatoria y sus intervenciones, salvo por el voto, estaban dotadas con las mismas facultades que tienen los congresistas durante el trámite legislativo. La norma también estableció que la Mesa Nacional de Participación Efectiva de las Víctimas debía ser invitada a todas las sesiones de debate de proyectos tramitados mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz y relacionados con los derechos de las víctimas.

Parámetro de control aplicado

La Corte recordó que la Constitución constituye un “auténtico tratado de paz”, lo cual tiene íntima relación con la configuración del Estado como democrático, pues “la participación política por parte de todos los sectores de la sociedad es condición fundamental para evitar nuevos conflictos, derivados de situaciones de exclusión en la toma de decisiones”. Señaló también que la Constitución prevé la participación política como derecho (artículo 40), así como un amplio catálogo de herramientas y escenarios de participación, como la existencia de partidos y movimientos minoritarios en las mesas directivas de los cuerpos colegiados

(artículo 112), el voto programático (artículo 259), la iniciativa popular para el trámite de actos legislativos (artículo 375) o referendos (artículo 377).

Decisión y ratio decidendi

La Corte declaró exequible la Ley 1830 del 2017, “*por medio de la cual se adiciona un artículo transitorio a la Ley 5ª de 1992*”, porque permite robustecer el debate legislativo y la participación de las víctimas, fortaleciendo así el proceso de justicia transicional. En este sentido, argumentó que “*contar con instrumentos ampliados de deliberación dentro del proceso de implementación normativa de lo acordado, que incluyan a representantes de grupos políticos dirigidos a la reincorporación de los excombatientes, redundan en la estabilidad de la transición y en la posibilidad que las instancias de decisión política y jurídica cuenten con medios para auscultar diversos puntos de vista y, por lo mismo, lleguen a previsiones normativas antecedidas de la información plural y suficiente que innegablemente ameritan*”. A su vez, precisó que la exequibilidad del mecanismo propuesto no implica una evaluación sobre las reglas para la participación en política de los integrantes de las FARC-EP, puesto que dicho asunto escapa de lo regulado por la Ley 1830 de 2017.

d. Decreto ley 671 del 25 de abril de 2017, “por el cual se modifica la Ley 1448 de 2011, en lo relacionado con la certificación de desvinculación de menores en caso de acuerdos de paz, y se dictan otras disposiciones”: Sentencia C-433 de 2017



Sentencia: C-433 del 12 de julio de 2017



Expediente RDL 010



Magistrado Ponente: Antonio José Lizarazo Ocampo

Norma objeto de revisión

La Corte revisó el Decreto ley 671 de 2017, “*por el cual se modifica la Ley 1448 de 2011, en lo relacionado con la certificación de desvinculación de menores en caso de acuerdos de paz, y se dictan otras disposiciones*”. El objetivo de la norma, que consta de 2 artículos, fue complementar la Ley 1448 de 2011 *por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*, con el fin de prever medidas de reparación y atención a favor de los niños, niñas y adolescentes víctimas de reclutamiento ilícito, para reivindicar su dignidad y contribuir al desarrollo de un

modelo de vida. Con ese propósito, se dispuso que su reclamación de reparación se podrá efectuar en cualquier tiempo, de acuerdo con el artículo 83 del Código Penal, que establece que “[l]a acción penal para los delitos de genocidio, lesa humanidad y crímenes de guerra será imprescriptible”.

También estableció la norma revisada que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar estará a cargo de la restitución de los derechos de los menores de edad, cuyo ingreso al proceso de reintegración social y económica –liderado por la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas– y a otros programas acordados en el marco de un proceso de paz se dará cuando cumplan la mayoría de edad, siempre y cuando, cuenten con la certificación de desvinculación de un grupo armado organizado al margen de la ley expedida por el Comité Operativo de Dejación de Armas o por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz.

Parámetro de control aplicado

La Corte consideró que un programa de reintegración social y económica, en favor de los menores víctimas del reclutamiento ilícito, es parte integral de la garantía de los derechos a la reparación y a la restitución, que le corresponde al Estado satisfacer. Dichas obligaciones estatales están consagradas en los tratados internacionales de derechos humanos que hacen parte del bloque de constitucionalidad, en particular la Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 39) y el Protocolo Facultativo a la Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 6-3).

Decisiones y ratio decidendi

La Corte declaró exequible el Decreto ley 671 de 2017, “por el cual se modifica la Ley 1448 de 2011, en lo relacionado con la certificación de desvinculación de menores en caso de acuerdos de paz, y se dictan otras disposiciones”. A su vez, con respecto a la expresión “siempre que cuenten con la certificación de desvinculación de un grupo armado organizado al margen de la ley expedida por el Comité Operativo para la Dejación de las Armas”, contenida en el artículo 1º del mencionado decreto ley, se estuvo a lo resuelto en la sentencia C-069 de 2016, que en su momento la declaró exequible.

e. Decreto ley 831 del 18 de mayo de 2017, “por medio del cual se crea la visa de Residente Especial de Paz”: Sentencia C-469 de 2017



Sentencia: C-469 del 19 de julio de 2017



Expediente RDL 015



Magistrada Ponente: Cristina Pardo Schlesinger

Norma objeto de revisión

La Corte revisó la constitucionalidad del Decreto ley 831 de 2017 “*por medio del cual se crea la visa de Residente Especial de Paz*”. El objetivo de esta norma es regularizar la situación migratoria de personas de nacionalidad extranjera que, perteneciendo a las FARC-EP, busquen permanecer en Colombia y tomen parte activa en el proceso de cumplimiento e implementación del Acuerdo Final.

La norma conformada por cinco artículos, dispuso la creación de la visa Residente Especial de Paz RES (“Visa RES”), con vigencia indefinida; la autorización al ciudadano extranjero titular de la Visa RES para ejercer cualquier ocupación legal en el país; y la extensión de este beneficio a los cónyuges, padres e hijos menores de 25 años cuando se pruebe el vínculo o la dependencia económica y el Ministerio de Relaciones Exteriores lo autorice. Igualmente, se dispuso que los titulares de la Visa RES podrán aplicar a la nacionalidad colombiana en los términos del artículo 5 de la Ley 43 de 1993. También se previeron las causales de terminación y de cancelación de la Visa RES. Esta última procede por cuatro causales taxativas, a saber: (1) incumplir las obligaciones derivadas del SIVJRN cuando así lo certifique la JEP; (2) incumplir las obligaciones y deberes establecidas para el proceso de reincorporación; (3) cometer conductas delictuales con posterioridad al 1 de diciembre de 2016 y desligadas al proceso de dejación de armas; y (4) probar que la Visa RES se obtuvo con documentación falsa.

Parámetro de control aplicado

La Corte recordó que distintos artículos de la Constitución Política (entre ellos, los artículos 4, 13, 40, 96 y 100), así como normas de instrumentos internacionales que integran el bloque de constitucionalidad (artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), hacen referencia a los derechos de los extranjeros

en Colombia. Igualmente, señaló que, con base en el principio de soberanía estatal (reconocido en el artículo 3 de la Constitución), *“la Constitución y la ley pueden establecer limitaciones con respecto a los extranjeros para los efectos de su permanencia o residencia en el territorio nacional”*.

Decisión y ratio decidendi

La Corte declaró la exequibilidad simple de la totalidad del Decreto ley 831 de 2017 *“por medio del cual se crea la visa de Residente Especial de Paz”*, al concluir que la Visa RES es el *“instrumento jurídico habilitante del proceso transicional para las personas extranjeras”*, por lo que su creación permite la reincorporación a la vida civil de los extranjeros –de manera indefinida y desempeñándose en cualquier ocupación–, de modo tal que sea viable materializar sus actividades en el posconflicto y, de ese modo, respetar el artículo 100 Superior.

Por lo anterior, la Corte consideró que resultaba imperioso dotar a los extranjeros de las FARC-EP con una garantía de seguridad jurídica migratoria, estabilidad y permanencia de su situación en el país, para lo cual la Visa RES es una herramienta idónea, porque asegura la implementación del Acuerdo Final en su faceta de estabilidad normativa. Adicionalmente, afirmó que legalizar la situación migratoria de los miembros extranjeros de las FARC-EP es un requisito indispensable para asegurar: (i) su permanencia en el país; (ii) la participación en los procesos de justicia transicional; (iii) la garantía de los derechos de las víctimas del conflicto armado; y (iv) la implementación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición.

f. Decreto ley 900 del 29 de mayo de 2017, “por el cual se adiciona el artículo 8 de la Ley 418 de 1997, a su vez modificado por el artículo 1 de la Ley 1779 de 2016, y se dictan otras disposiciones”: Sentencia C-518 de 2017



Sentencia: C-518 del 10 de agosto de 2017



Expediente: RDL 033



Magistrado Ponente: Antonio José Lizarazo Ocampo

Norma objeto de revisión

La Corte revisó la constitucionalidad del Decreto ley 900 de 2017, *“por el cual se adiciona el artículo 8 de la Ley 418 de 1997, a su vez modificado por el*

artículo 1 de la Ley 1779 de 2016 y se dictan otras disposiciones". El fin de esta norma era fortalecer los instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y la consecución de la paz. Para ello, adicionó al mencionado artículo dos parágrafos transitorios, a saber:

- El párrafo transitorio 3A determinó que se mantendrían suspendidas la ejecución de las órdenes de captura expedidas o que hayan de expedirse contra los miembros de las FARC- EP que cumplan con las siguientes condiciones: (i) dejación de armas o acta de compromiso de dejación; (ii) permanencia en las Zonas de Ubicación Temporal, a saber: las Zonas Veredales de Normalización ("ZVTN") o los Puntos Transitorios de Normalización ("PTN"), y (iii) ser integrantes de los listados aceptados y acreditados por el Alto Comisionado para la Paz. También dispuso que la suspensión tendrá efectos hasta que su situación jurídica sea resuelta por el órgano competente de la JEP o cuando la autoridad judicial les aplique la amnistía *de iure*, respecto de todas las actuaciones penales, acusaciones o condenas existentes en su contra. Señaló además que, cuando los miembros de las FARC-EP no cumplan con el requisito de ubicación física en las Zonas de Ubicación Temporal, la suspensión operará desde su desplazamiento a estas zonas. Agregó que las personas trasladadas a las ZVNT estarán privadas de la libertad hasta que entre en funcionamiento la JEP, momento en el que, de haber firmado el compromiso del artículo 36 de la Ley 1820 de 2016, quedarán en libertad condicional. Finalmente, estableció que, en los casos pendientes de decisión sobre el traslado de personas privadas de la libertad a las ZVTN o PTN, las autoridades judiciales deberán otorgar la libertad condicional en los términos de la Ley 1820 de 2016 y el Decreto ley 277 de 2017.
- El párrafo transitorio 3B dispuso que, cuando los miembros de las FARC-EP requieran salir de las Zonas de Ubicación Temporal por citas o emergencias de salud y calamidades domésticas, mantendrán la suspensión de la ejecución de las órdenes de captura expedidas o que hayan de expedirse, siempre y cuando cumplan los siguientes requisitos: (i) una de las causales antedichas sea debidamente informada al enlace del Alto Comisionado para la Paz; y (ii) la suscripción, con el Mecanismo de Monitoreo y Verificación, de acta donde conste la causal de ausencia y la fecha de retorno. Finalmente, suspendió las órdenes de captura con fines de extradición de los miembros de las FARC-EP que cumplan tres requisitos: (i) inclusión en el listado aceptado por el Alto Comisionado para la Paz; (ii) dejación de armas; y (iii) firma de las actas de compromiso correspondientes.

Parámetro de control aplicado

La Corte recordó que en oportunidades anteriores (en especial, las sentencias C-214 de 1993 y la C-041 de 2001), la jurisprudencia constitucional había

establecido que la suspensión de órdenes de captura proferidas contra miembros de grupos armados al margen de la ley puede resultar idóneo para la terminación del conflicto armado y para la construcción de la paz, por lo que encuentran fundamento en el Preámbulo y en los artículos 2 y 22 de la Constitución. A su vez, manifestó que “*en materia de configuración del procedimiento penal el legislador cuenta con una amplia libertad de configuración y más aún cuando el motivo es la búsqueda y logro de la paz*”.

Decisión y ratio decidendi

La Corte declaró exequible el Decreto ley 900 de 2017, “*por el cual se adiciona el artículo 8 de la Ley 418 de 1997, a su vez modificado por el artículo 1 de la Ley 1779 de 2016 y se dictan otras disposiciones*”. En su opinión, los beneficios penales establecidos por dicha norma son elementos necesarios para la reincorporación a la vida civil y para el tránsito hacia la legalidad mediante la comparecencia y colaboración de los integrantes del grupo armado con la JEP. Además de ello, argumentó que se trata de una norma que asegura que quienes cumplan las condiciones de permanencia en las Zonas de Ubicación Temporal no serán perseguidos por la justicia penal ordinaria, sino que será la JEP, la encargada de definir su situación.

g. Decreto ley 891 del 30 de mayo de 2017, “por el cual se adiciona un párrafo al artículo 190 de la Ley 1448 de 2011 en lo relacionado con el proceso de restitución de los derechos de los niños, niñas y adolescentes a cargo del ICBF, desvinculados de las FARC-EP en virtud del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”: Sentencia C-541 de 2017



Sentencia: C-541 del 24 de agosto de 2017



Expediente: RDL 023



Magistrado Ponente: Iván Humberto Escruería Mayolo

Norma objeto de revisión

La Corte revisó el Decreto ley 891 del 28 de mayo de 2017, “*por el cual se adiciona un párrafo al artículo 190 de la Ley 1448 de 2011 en lo relacionado con el proceso de restitución de los derechos de los niños, niñas y adolescentes*”.

a cargo del ICBF, desvinculados de las FARC-EP en virtud del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera". El fin de esta norma, compuesta por 2 artículos, fue adicionar a la Ley 1448 de 2011 un parágrafo transitorio con el fin de que a los niños, niñas y adolescentes víctimas del reclutamiento ilícito que cumplan la mayoría de edad en el curso de la desvinculación de las FARC-EP se les asegure su permanencia en los lugares transitorios de acogida hasta que, de acuerdo con el Programa Camino Diferencial de Vida, se vinculen a la oferta institucional que les corresponda. Para ello, el decreto ley impuso al ICBF el deber de ajustar los lineamientos técnicos y los estándares correspondientes que apoyen la implementación del Programa Camino Diferencial de Vida, liderado por la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, bajo los lineamientos del Consejo Nacional de Reincorporación.

Parámetro de control aplicado

La Corte recordó que el artículo 44 de la Constitución establece una protección especial a favor de los menores de edad, reconociéndoles distintos derechos fundamentales y precisando que “[s]erán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos”. A su vez, manifestó que el derecho internacional de los derechos humanos, el DIH y el derecho penal internacional establecen directrices que prohíben el reclutamiento y vinculación de menores de edad tanto por grupos armados irregulares como por fuerza pública de los Estados.

Sostuvo igualmente que, según tratados internacionales de derechos humanos que hacen parte del bloque de constitucionalidad, el Estado tiene la obligación de promover y proteger los derechos de las víctimas de reclutamiento forzado, de la cual hacen parte la existencia de programas de desvinculación y reintegración social. Sobre el particular, manifestó que la Convención de los Derechos del Niño (artículo 39) y el Protocolo Facultativo a este instrumento establecen que el Estado tiene el deber de adoptar todas las medidas posibles para garantizar que las víctimas del reclutamiento forzado reciban, entre otras, ayuda para su reintegración social.

Decisión y ratio decidendi

La Corte declaró exequible el Decreto ley 891 del 28 de mayo de 2017, “por el cual se adiciona un parágrafo al artículo 190 de la Ley 1448 de 2011 en lo relacionado

con el proceso de restitución de los derechos de los niños, niñas y adolescentes a cargo del ICBF, desvinculados de las FARC-EP en virtud del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”. Como fundamento, explicó que la norma revisada fijó una ruta de acción, en el marco de la desvinculación, tendiente a garantizar y reparar los derechos fundamentales de integrantes de las FARC-EP cuya presunción de minoría de edad sea desvirtuada, por lo que es una herramienta que sirve para solidificar la reintegración social como piedra angular para la consecución de la paz y las garantías de no repetición a cargo del Estado. A su vez, argumentó que perder la calidad de menor de edad durante un proceso de desmovilización no es suficiente para desvirtuar la condición de víctima, por lo que las garantías derivadas del artículo 44 de la Constitución y los compromisos derivados del artículo 93 de la Constitución, tendientes a respetar los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia, a la reparación y a la garantía de no repetición, compaginan con el deber de proteger los derechos de las víctimas del reclutamiento forzado.

h. Decreto ley 897 de 29 de mayo de 2017, “por el cual se modifica la estructura de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas y se dictan otras disposiciones”: Sentencia C-554 de 2017



Sentencia: C-554 del 30 de agosto de 2017



Expediente: RDL 030



Magistrado Ponente: Carlos Bernal Pulido

Norma objeto de revisión

La Corte efectuó el control de constitucionalidad automático posterior del decreto ley número 897 de 2017 “por el cual se modifica la estructura de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas y se dictan otras disposiciones”. Este decreto ley se componía de seis artículos, cuyos ejes centrales son los siguientes:

- Cambiar la denominación, para todos los efectos, de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas (ACR), la cual en adelante se denominaría Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN).

- Define el objeto de la ARN como la entidad encargada de gestionar, implementar, coordinar y evaluar, de forma articulada con las instancias competentes, la política, los planes, programas y proyectos de reincorporación y normalización de los integrantes de las FARC-EP, y también de las personas y los grupos alzados en armas con el fin de propender por la paz, la seguridad y la convivencia.
- Crea el Programa de Reincorporación Económica y Social para los integrantes de las FARC-EP, cuyo objeto es atender las gestiones necesarias para la reincorporación a la vida social y económica de dichos integrantes y sus familias, según sus intereses.
- Determina las normas de la Unidad Técnica (grupo interno de trabajo adscrito a la Dirección General de la ARN), que se encargará de materializar la reincorporación a la vida económica y civil de los integrantes de las FARC-EP.

Parámetro de control aplicado

La Corte explicó que, en un contexto de justicia transicional, puede flexibilizarse la intensidad del control de constitucionalidad en lo que concierne a la fiabilidad de las consideraciones empíricas asociadas a la idoneidad y necesidad de las medidas transicionales. Afirmó que, por ello, el Legislador transicional dispone de un margen de acción que, *“aunque no es ilimitado, sí le otorga una competencia más amplia para elegir entre los diversos medios alternativos disponibles para conseguir los fines de la transición”*. Dentro de este ámbito, el Acto Legislativo 01 de 2016 confirió al Presidente de la República competencia para, entre otras, rediseñar la estructura de la administración nacional, pues no excluyó de las facultades presidenciales para la paz la facultad de modificar la estructura de la administración pública. En ese sentido, el Presidente de la República podía, al actuar como legislador extraordinario, determinar la estructura de la administración nacional, señalando los objetivos, competencias y estructura orgánica de determinada entidad pública. Finalmente, estableció la Corte que también eran referentes de control constitucional para el caso estudiado las normas constitucionales que regulan la Función Pública como parte de la organización del Estado (particularmente, los artículos 122 y 125 de la Constitución).

Decisión y ratio decidendi

La Corte declaró exequible el Decreto ley 897 de 29 de mayo de 2017, *“por el cual se modifica la estructura de la Agencia Colombiana para la Reintegración de*

Personas y Grupos Alzados en Armas y se dictan otras disposiciones". Para ello, consideró que, en un contexto de transición, debe reconocerse al Presidente de la República, actuando como legislador extraordinario, un margen de rediseño institucional. En el caso concreto, el decreto ley revisado resultaba constitucional al respetar los parámetros de control antes mencionados y al complementar las funciones de la ACR, las cuales se limitaban al desarrollo de programas y actividades con un enfoque general de reintegración para personas y grupos alzados en armas, sin incluir algunas relacionadas con la reincorporación con el alcance previsto en el Acuerdo Final para los integrantes de las FARC-EP en su tránsito a la legalidad.

i. 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 el 24 de noviembre de 2016”: Sentencia C-569 de 2017



Sentencia: C-569 del 13 de septiembre de 2017



Expediente: RDL 032



Magistrado Ponente: Luis Guillermo Guerrero Pérez

Norma objeto de revisión

La Corte efectuó el control de constitucionalidad oficioso 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”. El decreto está integrado por 24 artículos, cuyas temáticas se pueden resumir en tres grupos, a saber:

1. Aspectos generales, garantías y condiciones para la reincorporación social y económica (artículos 1, 2, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23 y 24): establece los criterios, medidas e instrumentos del Programa de Reincorporación Económica y Social, que debe tener un enfoque psicosocial, y cuyos beneficiarios son los miembros de las FARC-EP. La norma revisada estableció beneficios de carácter económico, social y fiscal. Frente a este último, utiliza los Marcos Fiscales y de Gasto de Mediano Plazo como instrumento jurídico para garantizar la sostenibilidad.

- Los beneficios económicos que incluye la norma en revisión son los siguientes: (i) *la asignación única de normalización*, que debe entregarse a cada beneficiario al finalizar las Zonas Veredales Transitorias de Normalización y será equivalente a dos millones de pesos; (ii) *la renta básica*, equivalente al 90% del smmlv, que se reconoce a cada beneficiario por un periodo de 24 meses, siempre que no genere ingresos, y la cual puede ser prorrogada cuando el beneficiario acredite haber continuado en el proceso de reincorporación; (iii) *los pagos al sistema de protección social en salud y vejez*, garantizados por el Gobierno para un periodo de 24 meses, que se paga en la medida en que el beneficiario no se encuentre vinculado a actividades que le generen ingresos, además, en materia de Protección a la Vejez, cada beneficiario, puede optar por las cotizaciones en pensiones o los ahorros a Beneficios Económicos Periódicos; y (iv) *un apoyo económico para emprender un proyecto productivo o de vivienda de carácter individual*, por la suma de ocho millones de pesos, asignable a cada beneficiario, que se entrega por una sola vez.
 - Los beneficios con connotación social son: (i) *los programas y proyectos productivos*, diseñados de acuerdo con las necesidades provenientes del censo socioeconómico; (ii) *los proyectos productivos colectivos*, en los que los beneficiarios pueden invertir los recursos reconocidos para tales efectos a través de las Economías Sociales del Común (“ECOMUN”); (iii) *el otorgamiento de un seguro de vida*, como garantía de seguridad para los beneficiarios acreditados del proceso de reincorporación; y (iv) *la enumeración no taxativa de los planes y programas sociales específicos*, relacionados con educación, vivienda, cultura, reunificación de grupos familiares, renta básica para *“lisiados”* del conflicto, etc.
2. Escenarios de sostenibilidad (artículos 4, 5 y 6): garantizan la participación de delegados de las FARC-EP en la CNR y el CSIVI, encargadas de consolidar las ECOMUN. El objeto de ECOMUN es promover el proceso de reincorporación económica y social de los integrantes de las FARC-EP de acuerdo con sus estatutos. Además, dispuso que el Gobierno y sus entidades –Cámaras de Comercio y Superintendencia de Economía Solidaria– deben facilitar la función del proceso de formalización jurídica de ECOMUN.
 3. Las medidas de reincorporación para menores de edad (art. 3): se establecen medidas especiales de atención y protección para la reincorporación de los menores de edad pertenecientes a las FARC-EP, entre ellas: el reconocimiento de derechos, beneficios y prestaciones establecidos para las víctimas del conflicto, los beneficios derivados del proceso de reincorporación y la garantía al derecho de la información.

Parámetro de control aplicado

Con relación al primero de los ejes temáticos antes mencionados, la Corte manifestó que hacen parte de la justicia transicional las medidas de no repetición, entre las cuales se incluye la disolución de los grupos armados y la reincorporación de sus miembros a la vida civil. En este sentido, la Corte afirmó que el desarme, la desmovilización y la reinserción son etapas previas a la reincorporación, y tienen fundamento en el artículo 22 de la Constitución, que establece el derecho y el deber de la paz, y en el artículo 83 de la Constitución, de acuerdo con el cual quienes se someten a un proceso de desmovilización tienen la confianza legítima de reincorporarse a la vida civil.

Respecto del segundo eje temático, la Corte explicó que la solidaridad es un principio fundante del Estado colombiano, según se desprende de los artículos 1, 38, 51, 58, 60, 64, 103, 189 numeral 24, y 333 de la Constitución. Según la Corte, estos artículos establecen *"directivas de acción política que le imponen al Estado el deber de fomentar, apoyar, promover y proteger a las organizaciones solidarias y asociativas de trabajo, así como la propiedad solidaria"*.

Sobre el tercer eje, la Corte manifestó que *"[e]l Estado colombiano asumió la obligación de adoptar medidas especiales de protección a favor de los menores de 18 años que participan en un conflicto armado"*. Sostuvo que ello se desprende del artículo 38 de la Convención sobre los Derechos del Niño y de los artículos 2, 3 y 4 del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño. También mencionó la Corte en Convenio 182 de la Organización Internacional del Trabajo. Explicó igualmente que la Constitución en su artículo 44 establece un deber especial de protección de los menores de edad, el cual ha sido reconocido y determinado a través de distintas leyes internas.

Decisiones y ratio decidendi

La Corte declaró 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"*. Como fundamento de su decisión, respecto de normas que establecían garantías y condiciones necesarias para la reincorporación social y económica de los miembros de las FARC-EP, sostuvo que son constitucionales por cuanto (i) crean los medios de financiación económica necesarios para ejecutar los programas de reincorporación; y (ii) las medidas establecidas, de orden social, económico y de disponibilidad fiscal, garantizan el

uso racional, eficaz y controlado de los recursos destinados a la implementación del Acuerdo Final. Además, la Corte enfatizó en que la articulación de medidas judiciales, no judiciales y administrativas es esencial para la transformación social, política, la garantía de no repetición y la protección de los derechos de las víctimas.

Con respecto a ECOMUN, afirmó que es una herramienta dirigida a reincorporar colectivamente a los integrantes de las FARC-EP con base en las economías solidarias, las cuales son una manifestación del principio de solidaridad constitucional. Sin embargo, la Corte dejó claro que no se puede desconocer el deber de inspección, vigilancia y control sobre tales organizaciones, por lo cual ECOMUN, con la observancia debida de la función registral de la Cámara de Comercio y de inspección, vigilancia y control en cabeza de la Superintendencia de la Economía Solidaria, es una herramienta loable y constitucional para gestionar los escenarios de sostenibilidades necesarios para la reincorporación.

Finalmente, encontró ajustadas a la Constitución las medidas especiales y proteccionistas dispuestas para los menores de edad, en tanto ellas son armónicas con el principio de interés superior del menor y contribuyen a la ejecución del deber estatal de proteger especialmente a las víctimas de reclutamiento forzado. Argumentó que los lineamientos diferenciados para el proceso de reincorporación de los menores de edad materializan los deberes nacidos de la Constitución nacional y las obligaciones adquiridas por Colombia, con respecto a la población infantil y adolescente, en el derecho internacional.

Respecto de los artículos 4 y 17 del Decreto ley 899 de 2017 ordenó lo siguiente:

- Declaró exequible el artículo 4, salvo la expresión *"La Superintendencia Nacional de la 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 3, que se declaró inexecutable, por ser una limitación desproporcionada tanto frente a la función de inspección, vigilancia y control que debe ejercer el Estado sobre las formas societarias de economía solidaria, como respecto de la función registral que, en virtud de la ley, ejercen las Cámaras de Comercio, pues desconoce, entre otros, la moralidad, eficacia, economía, confianza legítima y publicidad.
- Declaró exequible el artículo 17, salvo la expresión *"lisiados"* del numeral 13, que declaró inexecutable, por ser un vocablo inadecuado y discriminatorio para describir la situación de discapacidad de las personas desmovilizadas de las FARC-EP. Ello, debido a que tildar de "lisiado" conlleva a generar más adversidad al ubicar su condición como un defecto personal. Por lo anterior, ordenó sustituir *"lisiados"* por *"persona en condición de discapacidad"*.

- j.** Decreto ley 898 de 2017, “*por el cual se crea al interior de la Fiscalía General de la Nación la Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores(as) de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo, en cumplimiento a lo dispuesto en el Punto 3.4.4 del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, se determinan lineamientos básicos para su conformación y, en consecuencia, se modifica parcialmente la estructura de la Fiscalía General de la Nación, la planta de cargos de la entidad y se dictan otras disposiciones?*”: Sentencia C-013 de 2018



Sentencia: C-013 del 14 de mayo de 2018



Expediente: RDL 031



Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos

Norma objeto de revisión

La Corte revisó el Decreto ley 898 de 2017, “*por el cual se crea al interior de la Fiscalía General de la Nación la Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores(as) de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo, en cumplimiento a lo dispuesto en el Punto 3.4.4 del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, se determinan lineamientos básicos para su conformación y, en consecuencia, se modifica parcialmente la estructura de la Fiscalía General de la Nación, la planta de cargos de la entidad y se dictan otras disposiciones*” . Este decreto ley estaba dividido en tres títulos, para un total de 67 artículos, cuyos aspectos principales se describen a continuación:

- Se creó la unidad especial de investigación mencionada en el título del decreto ley (Unidad Especial de Investigación), definiendo además su mandato, los principios rectores que la regirían y las funciones que debería cumplir. También se estableció la estructura interna, el presupuesto y focalización de los recursos, así como los criterios de selección objetiva que deben anteceder la selección de los territorios en los que la Unidad Especial de Investigación desplegará sus funciones.
- Se modificó de forma parcial la estructura orgánica de la Fiscalía General de la Nación. En este sentido, por ejemplo, se simplificó la estructura y se crearon cargos encaminados a materializar el objetivo de justicia, verdad y no repetición.
- Se modificó la nomenclatura de los cargos al interior de la Fiscalía General de la Nación y se dictaron disposiciones sobre otros asuntos, como por ejemplo el cubrimiento de los efectos fiscales a cargo del Presupuesto de la Fiscalía General de la Nación. Finalmente, se crearon y suprimieron empleos de la planta global de personal de esta entidad.

Parámetro de control aplicable

La Corte recordó que distintos principios de la Constitución y del bloque de constitucionalidad reconocen la obligación del Estado de investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones de los derechos humanos y las graves infracciones al DIH, la cual tiene como correlato los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de quienes han sido víctimas de ellas. Por otra parte, la Corte hizo referencia a la necesidad de respetar los derechos laborales de las personas que integran entidades públicas que son objeto de reestructuración.

Decisiones y *ratio decidendi*

La Corte declaró la exequibilidad de la mayoría del articulado del Decreto ley 898 de 2017, argumentando que la reestructuración de la Fiscalía responde a la necesidad de adecuarla al cumplimiento del deber del Estado de investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos y las graves infracciones al DIH, para así satisfacer su derecho a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición.

Con fundamento en lo anterior, y según lo establecido en el artículo 3 del Acto Legislativo 01 de 2017, la Fiscalía tiene la obligación constitucional de priorizar la investigación de las conductas punibles por causa, con ocasión o en relación

directa o indirecta con el conflicto armado, atribuidas a sujetos respecto de los cuales tenga competencia en el marco de la justicia transicional, de la cual la Fiscalía forma parte.

En particular, tal priorización debe tener por objeto establecer la responsabilidad de terceros que hubieren tenido una participación activa o determinante en la comisión de los delitos de genocidio, lesa humanidad, graves crímenes de guerra, toma de rehenes u otra privación grave de la libertad, tortura, ejecuciones extrajudiciales, desaparición forzada, acceso carnal violento y otras formas de violencia sexual, la sustracción de menores, el desplazamiento forzado y el reclutamiento de menores, entre otros, teniendo en cuenta los tiempos previstos en el Acto Legislativo 01 de 2017 para el funcionamiento de la JEP.

En consecuencia, concluyó la Corte que era necesario reestructurar otras áreas de la Fiscalía, con la finalidad de armonizar el ejercicio de la investigación y el juzgamiento en el marco del proceso de justicia transicional, fundado en tres fundamentos centrales, a saber: (i) la necesidad jurídica y moral de satisfacer los derechos de las víctimas del conflicto interno; (ii) el deber del Estado de investigar, juzgar y sancionar las violaciones de los derechos humanos; y (iii) la sistemática morosidad de la que adolece la jurisdicción penal ordinaria.

Por su parte, la Corte declaró la exequibilidad condicionada del artículo 62 del decreto ley revisado, en el entendido de que los derechos laborales constitucionales de los trabajadores de la Fiscalía General de la Nación no debían ser desconocidos y que garantías como el retén social deben garantizarse.

K. Ley 1865 de 2017, “por medio de la cual se exceptúa a la Unidad Nacional de Protección de lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000”: Sentencia C-026 de 2018



Sentencia: C-026 del 11 de abril de 2018



Expediente: RPZ 007



Magistrado Ponente: José Fernando Reyes Cuartas

Norma objeto de revisión

La Corte efectuó el control de constitucionalidad oficioso de la Ley 1865 de 2017 “por medio de la cual se exceptúa a la Unidad Nacional de Protección de lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000”. El objeto de la ley en revisión,

compuesta por 2 artículos, fue exceptuar a la Unidad Nacional de Protección de la regla presupuestal establecida en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000, que limita el crecimiento anual de los gastos de personal de las entidades públicas. La excepción se aplicaría en la vigencia fiscal de la promulgación de la ley y comprendería, también, la vigencia fiscal de 2018. Su finalidad fue garantizar la seguridad integral a las personas que pertenecieron a las FARC-EP, a sus familias y a los integrantes del nuevo movimiento o partido político que surja del tránsito de las FARC-EP hacia la legalidad.

Parámetro de control aplicado

La Corte recordó que en la sentencia C-331 de 2017 analizó el mismo contenido normativo que el estudiado en esta sentencia. En dicha ocasión, el Decreto ley 298 de 2017 presentaba el mismo articulado, salvo que Ley 1865 de 2017 consagró que la Unidad Nacional de Protección está exenta de la aplicación de los límites de crecimiento de gastos de personal previstos en el artículo 92 de la Ley 617 de 2002 no sólo para la vigencia 2017, sino también para 2018. El mencionado decreto ley había sido declarado inexecutable por desconocimiento de lo dispuesto en el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016.

Por otra parte, la Corte recordó que la Constitución, en el Preámbulo y en los artículos 1, 2, 5 y 11, reconoce los derechos a la vida y a la integridad. Partiendo de ello, afirmó que *“el tránsito del uso de las armas a la democracia y el reconocimiento de la institucionalidad por parte de quienes conformaban grupos al margen de la ley, implica la adopción de medidas por parte del Estado, en protección de la vida e integridad personal que habilite una reincorporación social segura y pacífica”*.

Decisión y ratio decidendi

La Corte declaró executable la Ley 1865 de 2017 *“por medio de la cual se exceptúa a la Unidad Nacional de Protección de lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000”*, argumentando que la excepción allí contenida es armónica con la Constitución, pues la seguridad de los antiguos integrantes de las FARC-EP es un tema esencial para consolidar el tránsito hacia la paz. En este sentido, explicó que garantizar los derechos a la vida, a la integridad personal y a la seguridad de las personas que, con base en los compromisos del Acuerdo Final, dejan la vida armada para reincorporarse a la vida civil, constituye un fin constitucionalmente legítimo y necesario. Determinó la Corte que la reincorporación pacífica es un compromiso integral en el que el Estado debe garantizar, entre otras, la reconstrucción del contexto social y la seguridad.

L. Acto Legislativo 03 de 2017, “por medio del cual se regula parcialmente el componente de reincorporación política del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”: Sentencia C-027 de 2018



Sentencia: C-027 del 18 de abril de 2018



Expediente: RPZ 006



Magistrado Ponente: José Fernando Reyes Cuartas

Norma objeto de revisión

La Corte efectuó la revisión oficiosa del Acto Legislativo 03 de 2017, “*por medio del cual se regula parcialmente el componente de reincorporación política del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*”. Esta norma, que regula parcialmente el componente de reincorporación política de los excombatientes de las FARC-EP, estaba conformada por dos artículos, cuyos temas principales se resumen a continuación:

- Determinó que, culminado el proceso de dejación de armas por parte de las FARC-EP, en cumplimiento del Acuerdo Final, se reconocerá, de pleno derecho y por el Consejo Nacional Electoral la personería jurídica al partido o movimiento político que nazca del tránsito de las FARC-EP a la actividad política. Señaló que se le aplicarán los mismos requisitos que la Constitución y la ley imponen a los demás partidos y movimientos políticos, salvo por el periodo comprendido entre el registro y el 19 de julio de 2026, en el que dicha agrupación tendrá un tratamiento diferenciado con relación a los siguientes aspectos: obtención de umbrales, acreditación de cierto número de afiliados, presentación a certámenes electorales y financiación.
- Estableció que el partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la vida política podrá presentar lista propia o en coalición para la circunscripción ordinaria del Senado. También determinó las reglas especiales para los periodos 2018-2026, entre ellas la garantía de 5 curules permanentes en el Senado.
- Dispuso que la Cámara de Representantes, durante el período 2018-2026, contará con 5 miembros adicionales pertenecientes al partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la vida política.

Parámetro de control aplicado

La Corte reiteró su jurisprudencia acerca de los límites del poder de reforma, relacionados con que mediante este sólo es posible modificar la Constitución, mas no sustituirla. Explicó la Corte que esto último sucedería en el caso de que uno de los elementos definitorios de la Constitución fuera reemplazado por otro distinto. Señaló también que, de presentarse esta última circunstancia, lo procedente es declarar la inconstitucionalidad de la reforma constitucional.

Para resolver el asunto planteado, la Corte consideró de importancia estudiar el contenido de distintos elementos definitorios de la Constitución. Indicó que la jurisprudencia le ha asignado tal carácter a la existencia de un marco democrático participativo y a la participación política, los cuales ha entendido que se encuentran vinculados, pues *“si la democracia garantiza que las decisiones más importantes dentro del Estado se tomen por parte del cuerpo de ciudadanos, la participación profundiza y desarrolla el principio democrático a través de la especificación de aquellos mecanismos o aquellas vías por las cuales los ciudadanos podrán hacerse partícipes del proceso decisorio”*. Además, la Corte señaló *“la participación política de miembros de grupos desmovilizados en el escenario del posconflicto constituye una herramienta vital y de la esencia de todo proceso de paz para la consolidación de la democracia y el régimen constitucional”*. A su vez, destacó la Corte que el marco democrático y la participación política deben interpretarse teniendo en cuenta el principio de igualdad, el cual también constituye un pilar esencial de la Constitución.

En el mismo sentido, otro elemento definitorio de la Constitución que la Corte incorporó a su análisis fue el compromiso del Estado social y democrático de derecho de respetar, proteger y garantizar los derechos de la sociedad y de las víctimas, el cual se materializa en obligaciones más concretas que le corresponde cumplir al Estado. Se trata de las siguientes: (i) no interferir en el ejercicio de los derechos (*obligación de respeto*); (ii) evitar intromisiones de terceros en el goce de los derechos de las personas (*obligación de protección*); y (iii) asegurar, a través de instituciones y autoridades públicas, su ejercicio, así como investigar, juzgar y sancionar sus afectaciones (*obligación de garantía*).

Finalmente, destacó que la paz es un *“elemento determinante y transversal”* de la Constitución, lo que, según explicó la sentencia C-630 de 2017, se explica por las siguientes razones: (i) los motivos que impulsaron la adopción de la Constitución; (ii) la condición de presupuesto para el ejercicio de los derechos y (iii) la consagración como valor, derecho y deber constitucional, además de fin esencial del Estado.

Decisión y *ratio decidendi*

La Corte declaró la exequibilidad del Acto Legislativo 03 de 2017, argumentando que la reforma constitucional corresponde a un ajuste institucional y de adecuación normativa de amplitud de escenarios en el ámbito de la justicia transicional, que contribuye a la búsqueda de la efectividad de principios axiales del ordenamiento constitucional como la democracia, la participación, el pluralismo y la igualdad. Así, señaló que la adición de 5 curules durante los 2 periodos electorales comprendidos entre 2018 y 2026 no genera una desestructuración en las decisiones adoptadas por el Congreso. Además, resaltó que ellas tienen un carácter temporal y transitorio, cuyo fin es permitir la consolidación del partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la vida civil, sin romper el principio de representación proporcional o de equitativa representación.

Adicionalmente, explicó que la posibilidad reconocida a tal agrupación política de inscribirse en circunscripciones territoriales para la Cámara en coalición existe también para los demás partidos y movimientos políticos, en términos del inciso sexto del artículo 262 de la Constitución.

Finalmente, con relación a la participación política en un plano de igualdad, sostuvo que el tratamiento especial otorgado a la agrupación política mencionada es temporal y pretende abrir espacios de participación plural en la vida política del país, cuyos efectos se espera que repercutan en el fortalecimiento de la democracia y la pluralidad. En este orden de ideas, esta regulación se enmarca en un escenario de justicia transicional y tiene como fin consolidar la paz estable y duradera.

4. En relación con el Punto 4, “Solución al problema de las drogas ilícitas”

El Acuerdo Final resume el contenido del Punto 4 de la siguiente forma:

“El Punto 4 contiene el acuerdo ‘Solución al Problema de las Drogas Ilícitas’. Para construir la paz es necesario encontrar una solución definitiva al problema de las drogas ilícitas, incluyendo los cultivos de uso ilícito y la producción y comercialización de drogas ilícitas. Para lo cual se promueve una nueva visión que dé un tratamiento distinto y diferenciado al fenómeno del consumo, al problema de los cultivos de uso ilícito, y a la criminalidad organizada asociada al narcotráfico, asegurando un enfoque general de derechos humanos y salud pública, diferenciado y de género”.

Con relación a este punto, la Corte profirió dos sentencias, revisando la constitucionalidad de dos decretos ley.

a. Decreto ley 249 de 2017, “por el cual se regula la contratación para la erradicación manual de cultivos ilícitos en el marco del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”: Sentencia C-289 de 2017



Sentencia: C-289 del 4 de mayo de 2017



Expediente: RDL 005



Magistrado Ponente: Aquiles Arrieta Gómez

Norma objeto de revisión

La Corte revisó el Decreto ley 249 de 14 de febrero de 2017, “por el cual se regula la contratación para la erradicación manual de cultivos ilícitos en el marco del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”. Este decreto ley constaba de 4 artículos, cuyo objeto era facultar a la Policía Nacional para contratar la erradicación manual de cultivos ilícitos sin necesidad de una convocatoria pública, con observancia de los principios

de transparencia, economía y responsabilidad, así como de los postulados que rigen la función administrativa. Para tal fin, determinó el procedimiento a seguir para la contratación, según el cual la Policía Nacional escogería la oferta que resultara más favorable. Igualmente, dispuso que el proceso de contratación no debía adelantarse de forma pública, a fin de preservar la seguridad del programa y de sus participantes.

Parámetro de control aplicado

La Corte destacó que los decretos con fuerza de ley expedidos por el Presidente de la República en uso de las facultades especiales otorgadas por el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016 deben ser ejercidas a la luz de las consideraciones expuestas en la Sentencia C-699 de 2016, que estudió su constitucionalidad.

Dicha sentencia dispuso, entre otras cosas, que las facultades otorgadas al Presidente eran extraordinarias y, por tanto, sólo podían ser ejercidas para implementar el desarrollo del Acuerdo Final en circunstancias excepcionales, esto es, que denotaran tal urgencia que para lograr su objeto no pudiera acudir al trámite legislativo ordinario o especial ante el Congreso. Por consiguiente, corresponde a la Corte evaluar que este tipo de decretos ley se profieran en circunstancias excepcionales.

En este sentido, explicó que cuando se trata de los decretos con fuerza de ley expedidos de conformidad con el Acto Legislativo 01 de 2016 su estudio formal debe ser mucho más estricto que cuando se trata de leyes emitidas en virtud del Procedimiento Legislativo Especial, debido a que el nivel de afectación del principio democrático en este caso es superior frente a los procesos de trámite legislativo, por cuanto, mientras que el último se surte ante el Congreso de la República, que tiene una configuración pluralista, representa al pueblo y cuenta con procedimientos deliberativos y mayoritarios; los decretos ley son producto de un acto unilateral del Presidente que no encarna todos estos valores.

Decisiones y *ratio decidendi*

La Corte declaró la inexecutable del decreto ley bajo estudio, al considerar que el ejecutivo no cumplió con el criterio de necesidad estricta, que supone comprobar efectivamente que era indispensable acudir a las facultades extraordinarias con preferencia al trámite legislativo. En su opinión, el Gobierno no justificó en las consideraciones del decreto ley, ni fueron aportadas al proceso, las razones por las cuales las medidas contenidas en él resultaban de tal urgencia que no podía hacerse uso del trámite legislativo correspondiente.

b. Decreto ley 896 del 29 de mayo de 2017, “por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)”: Sentencia C-493 de 2017



Sentencia: C-493 del 3 de agosto de 2017



Expediente: RDL 029



Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos

Norma objeto de revisión

La Corte revisó la constitucionalidad del Decreto ley 896 del 29 de mayo de 2017, “por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)”. El objetivo de este decreto ley era la creación de un programa cuyo objeto consiste en promover la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, a través del desarrollo de programas y proyectos para contribuir a la superación de condiciones de pobreza y marginalidad de las familias campesinas que derivan de ellos su subsistencia. Para tal fin, definió las instancias responsables de la ejecución del programa en los órdenes nacional y territorial, determinó la población beneficiaria del programa, los elementos a tener en cuenta para su desarrollo y los componentes de los planes a través de los cuales el PNIS promoverá la sustitución voluntaria de los cultivos ilícitos. Para esto último, estableció que se impulsarán Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA), los cuales tendrán en cuenta los siguientes componentes: (i) Planes de Atención Inmediata y desarrollo de proyectos productivos (PAI) que desarrollan los acuerdos celebrados con las comunidades; (ii) obras de infraestructura rápida; (iii) componente de sostenibilidad y recuperación ambiental; (iv) plan de formalización de la propiedad; (v) planes para zonas apartadas y con baja concentración de población; y (vi) cronogramas, metas e indicadores. El decreto ley revisado estaba compuesto por 9 artículos.

Parámetro de control aplicado

La Corte recordó que, en virtud del artículo 287 de la Constitución, para respetar la autonomía territorial deben aplicarse los principios de coordinación y concurrencia entre las distintas autoridades estatales. Afirmó también que, en virtud de los numerales 3 y 4 del artículo 189 de la Constitución, el Presidente de

la República tiene la función de dirigir a la Fuerza Pública y mantener el orden público en todo el territorio.

Decisión y *ratio decidendi*

La Corte declaró la exequibilidad simple del articulado del Decreto ley 896 de 2017, considerando que tiene como propósito enfrentar la expansión de los cultivos ilícitos, que, además, de honrar lo pactado, cumple fines constitucionales relevantes, como lo son restituir la legalidad, la convivencia pacífica y la integración a la vida económica y social de los campesinos. Además, resaltó que el decreto ley mencionado contempla la implementación de los PISDA, los cuales propician la implementación y desarrollo del Programa de Sustitución en territorios y comunidades concretas, contribuyendo a la realización de fines constitucionales como la vida digna, la participación local y comunitaria, el sostenimiento ambiental y la finalidad del buen vivir.

Adicionalmente, la Corte, a diferencia de lo argumentado por algunos intervinientes, afirmó que no existía omisión legislativa relativa en el decreto ley revisado, por cuanto este no excluyó del PNIS a las comunidades indígenas y a los afrodescendientes. De igual manera, señaló que el PNIS fue previsto de forma general para todos los habitantes del campo que deriven su sustento de cultivos de uso ilícito, y no contiene un programa de aplicación concreta en territorios definidos habitados por grupos étnicos, por lo que no debía aplicarse el mecanismo de la consulta previa para su expedición.

5. En relación con el Punto 5, “Acuerdo sobre las víctimas del conflicto: ‘Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición’, incluyendo la Jurisdicción Especial para la Paz; y Compromiso sobre Derechos Humanos”

El Acuerdo Final describe el contenido del Punto 5 de la siguiente forma:

“El Punto 5 contiene el acuerdo ‘Víctimas’. Desde el Encuentro Exploratorio de 2012, acordamos que el resarcimiento de las víctimas debería estar en el centro de cualquier acuerdo. El acuerdo crea el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, que contribuye a la lucha contra la impunidad combinando mecanismos judiciales que permiten la investigación y sanción de las graves violaciones a los derechos humanos y las graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario, con mecanismos extrajudiciales complementarios que contribuyan al esclarecimiento de la verdad de lo ocurrido, la búsqueda de los seres queridos desaparecidos y la reparación del daño causado a personas, a colectivos y a territorios enteros.

El Sistema Integral está compuesto por la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición; la Unidad Especial para la Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas en el Contexto y en Razón del Conflicto Armado; la Jurisdicción Especial para la Paz; las Medidas de reparación integral para la construcción de la paz; y las Garantías de No Repetición”.

Con relación a este punto, la Corte profirió diez sentencias, revisando la constitucionalidad de un acto legislativo, una ley, un proyecto de ley estatutaria y siete decretos-ley.

**a. Acto Legislativo 01 de 2017, “por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones”:
Sentencia C-674 de 2017**



Sentencia: C-674 del 14 de noviembre de 2017



Expediente: RPZ 003



Magistrado Ponente: Luis Guillermo Guerrero Pérez

Norma objeto de revisión

La Corte revisó la constitucionalidad del Acto Legislativo 01 de 2017, “por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones”. Esta reforma constitucional está compuesta de cinco artículos. Sus aspectos principales se describen a continuación:

- El artículo 1 agrega un título transitorio a la Constitución, el cual a su vez está compuesto por 26 artículos transitorios. Mediante él se crea el SIVJRNP, el cual tiene como centro a las víctimas y está basado en el reconocimiento de responsabilidad por parte de quienes participaron de manera directa o indirecta en el conflicto armado. Está compuesto por 4 mecanismos y medidas, los cuales deben operar de forma integral, “[e]starán interconectados a través de relaciones de condicionalidad y de incentivos para acceder y mantener cualquier tratamiento especial de justicia, siempre fundados en el reconocimiento de verdad y responsabilidades”. Tales mecanismos y medidas son los siguientes:
 - a. *Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición:* es un órgano de carácter nacional, extrajudicial y temporal, cuyo mandato es “busca[r] conocer la verdad de lo ocurrido en el marco del conflicto y contribuir al esclarecimiento de las violaciones e infracciones cometidas en el mismo y ofrecer una explicación amplia de su complejidad a toda la sociedad; promover el reconocimiento de las víctimas y el reconocimiento voluntario de las responsabilidades individuales o colectivas de quienes participaron directa e indirectamente en el conflicto armado; y promover la convivencia en los territorios para garantizar la no repetición”.

- b. *Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado*: es un ente de carácter nacional, humanitaria y extrajudicial, que “dirigirá, coordinará y contribuirá a la implementación de acciones humanitarias encaminadas a la búsqueda y localización de personas dadas por desaparecidas en contexto y en razón del conflicto armado que se encuentren con vida y en los casos de fallecimiento, cuando sea posible, la identificación y entrega digna de sus restos”.
- c. JEP: se trata de un órgano que administra justicia de forma transitoria y autónoma. Conocerá de forma preferente sobre las demás jurisdicciones con relación a las “conductas cometidas con anterioridad al 1º de diciembre de 2016, por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, por quienes participaron en el mismo, en especial respecto a conductas consideradas graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario o graves violaciones de los Derechos Humanos”.
- El acto legislativo desarrolla con precisión distintos asuntos relacionados con la JEP, como los siguientes: los criterios de competencia material, personal (incluyendo la competencia sobre terceros) y temporal; la estructura interna; la procedencia de acciones de tutela contra las decisiones por ella adoptadas; la forma de resolver los asuntos de competencia que se susciten con relación a la JEP; la posibilidad de que esta revise sentencias previamente proferidas por la jurisdicción ordinaria; el procedimiento aplicable a la JEP y el reglamento que esta podrá darse; las sanciones que podrá imponer; el período que esta tiene para ejercer sus funciones; el tratamiento diferenciado para agentes del Estado y las normas aplicables a los miembros de la Fuerza Pública; la garantía de no extradición a los responsables de conductas de competencia de la JEP; la compatibilidad entre las sanciones de la JEP y la participación en política; entre otros asuntos.
- d. *Medidas de reparación integral para la construcción de paz y garantías de no repetición*: afirmó el acto legislativo estudiado que la reparación a las víctimas de graves violaciones de derechos humanos y de infracciones al DIH se garantizaría “de manera integral, adecuada, diferenciada y efectiva” en el marco del SIVJRN. Explicó que, para ello, se priorizaría “la distribución de las medidas de reparación entre las víctimas teniendo en cuenta el universo de víctimas del conflicto armado y buscando la igualdad en el acceso y la equidad en la distribución de los recursos disponibles, y dando preferencia en la atención a los sujetos de especial protección constitucional”.

- El artículo 2 modificó el artículo 122 de la Constitución, para precisar que quienes se hayan sometido a la JEP y no estén privados de la libertad están habilitados para ser designados como empleados públicos o trabajadores oficiales. Tal disposición es aplicable tanto para miembros de la Fuerza Pública como para miembros de grupos armados al margen de la ley que hubieran suscrito un acuerdo de paz. Señaló que, en todo caso, quienes hubieran sido sancionados por graves violaciones de derechos humanos o por graves infracciones al DIH no podrán hacer parte de ningún organismo de seguridad, de defensa del Estado, de la Rama Judicial o de órganos de control.
- El artículo 3 modificó el inciso 4 del artículo 66 transitorio de la Constitución (conocido como “Marco Jurídico para la Paz”), con el fin de señalar que lo allí dispuesto debe entenderse de forma que no contradiga lo dispuesto en el Acuerdo Final.
- El artículo 4 derogó el artículo 67 transitorio de la Constitución (que también había sido proferido en virtud del Marco Jurídico para la Paz). Este artículo regulaba la participación en política de los responsables de haber cometido graves violaciones a los derechos humanos.

Parámetro de control aplicado

La Corte reiteró su competencia para analizar la competencia del Congreso en la aprobación de actos legislativos, con el fin de verificar que se haya limitado a reformar la Constitución, absteniéndose de sustituirla. Con todo, aclaró que en este caso el juicio de sustitución de la Constitución adquiere un alcance especial en comparación con el que se ejerce respecto de otros actos legislativos, en dos sentidos. Por un lado, señaló que en contextos de transición debe reconocerse que ellos *“exigen transformaciones sustantivas en la estructura institucional y en las dinámicas del funcionamiento social”*, lo que implica una flexibilización en la aplicación del juicio de sustitución. Por otro lado, adujo que en contextos de justicia transicional una reforma constitucional tiene como finalidad la consecución de la paz, por lo que el análisis sobre el eventual desconocimiento de ejes esenciales de la Constitución debe tomar en consideración la potencial contribución que mediante ella pueda lograrse a la paz. Con todo, aclaró que *“la sola invocación de la paz no puede servir como justificación de las alteraciones a los diseños del constituyente primario, y que esta constituye un referente ineludible del escrutinio judicial en los escenarios de transición, mas no una razón de Estado a la luz de la cual resulte imperativo para este Tribunal validar cualquier medida que se ampare en una invocación global a la paz”*.

Adicionalmente, la Corte identificó los elementos definitorios de la Constitución que resultaban relevantes para el análisis de la norma revisada, a saber:

- La *supremacía constitucional*, que tiene fundamento en un amplio número de disposiciones constitucionales (artículos 2, 3, 4, 6, 41, 86, 87, 88, 91, 93, 95, 168, 188, 192, 198 y 241 de la Constitución). Según la Corte, se estructura a partir de dos elementos básicos: la ubicación de la Constitución en la cúspide del sistema de fuentes del derecho y la rigidez constitucional, en virtud de la cual la Constitución debe estar dotada de requisitos procesales y sustantivos que cualifiquen las reformas que se hagan a ella.
- La *separación de poderes*, cuyo fundamento se encuentra principalmente en los artículos 1, 6, 113 y 121 de la Constitución. Explicó la Corte que este elemento cumple dos funciones. Por un lado, limitar y racionalizar el ejercicio del poder, evitando concentraciones de autoridad, creando órganos especializados, autónomos, independientes y con funciones definidas por la Constitución y la ley. Por otro lado, "*potenciar la eficacia del Estado en la defensa del interés general y en la realización de los derechos y libertades, a través de la diferenciación y especialización de las funciones estatales, y su atribución a órganos separados y autónomos*".
- La *independencia judicial*, que tiene relación cercana con otros tres ejes fundamentales de la Constitución: la separación de poderes, la legalidad y el debido proceso. De acuerdo con la Corte, de su relación con estos ejes se desprende el contenido de la independencia judicial. Así, en primer lugar, implica que la función jurisdiccional debe ser asignada a una institucionalidad separada de las demás y capaz de ejercer su rol de forma autónoma. En segundo lugar, materializa el imperativo de que la actividad estatal se subordine a los dictados del ordenamiento jurídico. Por último, exige que sea ejercida por operadores jurídicos imparciales frente al sistema de poderes políticos, sociales y económicos.
- El *deber del Estado de proteger, respetar y garantizar los derechos de las personas*, que tiene carácter de eje definitorio de la Constitución por cuanto ella se estructuró en función del deber del Estado de asegurar el goce efectivo de los derechos de las personas (según consta principalmente en sus artículos Preámbulo y en los artículos 1, 2, 5, 6 a 88, 93, 94, 229, 215 y 241). A su vez, la Corte recordó que distintos instrumentos que hacen parte del bloque de constitucionalidad en Colombia consagran ese mismo deber. Este obliga a que el Estado investigue, sancione y repare las violaciones a los derechos humanos. Con todo, la Corte precisó que en períodos de transición "*este deber puede flexibilizarse, cuando, como contrapartida, se persigue una ganancia efectiva en*

términos de consecución de la paz, de la verdad, de la reparación a las víctimas, y de la obtención de garantías de no repetición, y cuando se preserva el mínimo irreductible de este deber, referido a la investigación, juzgamiento y sanción de los máximos responsables de los crímenes más graves y representativos”.

- La *garantía del juez natural como componente del derecho al debido proceso*, cuyo carácter fundamental tiene que ver con la importancia del debido proceso en el Estado constitucional colombiano. Para la Corte, este último es una *“garantía de primer orden de las libertades, y una forma de contención del poder”* y está compuesta por un amplio número de garantías, siendo una de ellas el juez natural. Explicó la Corte que esta última es también un elemento definitorio del Estado colombiano, pues atiende a los elementos básicos de la función jurisdiccional, como la seguridad jurídica, la independencia, la neutralidad y la imparcialidad de la administración de justicia. En opinión de la Corte, esta garantía se integra por dos componentes: *“la garantía del juez natural exige, por un lado, la predeterminación legal del juez competente, y por otro, que la asignación de competencias en el sistema de justicia obedezca a una misma lógica que permee todo el aparato judicial, y que, por tanto, todas las controversias sean sometidas a instancias que preserven todas las garantías procesales establecidas en función del derecho al debido proceso”.*

Decisiones y ratio decidendi

La Corte consideró que, en términos generales, la reforma constitucional revisada se ajustaba a la Constitución. Para ello, dividió su análisis en dos partes. En la primera de ellas analizó si el diseño institucional introducido por esta reforma se ajustaba a los pilares esenciales de separación de poderes y de independencia judicial. Al respecto, concluyó que, *“aunque el Acto Legislativo 01 de 2017 introdujo un cambio sustantivo en la arquitectura institucional del Estado, en el actual escenario de transición este esquema, globalmente considerado, no anula los principios que irradian la configuración del Estado”.* No obstante, consideró que habían elementos propios del diseño de la JEP que *“podrían dar lugar a que se instaure un sistema cerrado y hermético que no solo monopoliza el manejo de todos los asuntos relativos al conflicto armado, sino que además, lo haría desplazando integralmente, superponiéndose y vaciando de contenido las competencias de la organización política existente, y desactivando el sistema de controles interorgánicos, así como los mecanismos de colaboración y articulación entre los poderes y órganos del Estado”.* Por ello, consideró necesario declarar la inexequibilidad de determinadas normas y aclarar el alcance de otras:

- Explicó que la intervención de juristas extranjeros en las deliberaciones de la JEP impide que este órgano cuente con la autonomía e independencia necesarias. Por ello, declaró inexecutable las expresiones de los incisos 2 y 3 del artículo transitorio 7 del artículo 1, que permitían tal intervención.
- Consideró inconstitucional el esquema previsto para la selección y revisión por parte de la Corte de las acciones de tutela presentadas contra la JEP, al considerar que limitaba la utilización de tal medio judicial como una herramienta de control interorgánico, pues se supeditaba la selección al aval de la JEP, y además las facultades de la Corte para pronunciarse sobre una tutela así seleccionada eran reducidas e insuficientes. En consecuencia, declaró la inexecutable del inciso 5 del artículo transitorio 8 del artículo 1, con excepción de la expresión *"Las sentencias de revisión serán proferidas por la Sala Plena de la Corte Constitucional"*, que se declaró executable. También declaró la inexecutable del inciso 4 de ese mismo artículo, así como de la expresión *"de conformidad con las siguientes reglas"*, contenida en su inciso 3.
- Afirmó que la atribución a la JEP de la función de resolver los conflictos de competencia de los que ella hiciera parte resultaba contraria al sistema de frenos y contrapesos, por lo que declaró la inexecutable del artículo transitorio 9 del artículo 1. También se declaró executable el inciso 6 del artículo transitorio 5 del artículo 1, que hacía referencia a ese mismo mecanismo de solución de conflictos de competencia.
- Concluyó que supeditar la intervención de la Procuraduría General de la Nación en los trámites ante la JEP a que fuera requerida por alguno de los miembros de esta última hacía inoperante una potestad de primer orden que materializa el sistema de frenos y contrapesos, y que constituía una garantía institucional de los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia y a la reparación. En consecuencia, declaró inexecutable las expresiones *"a solicitud de alguno de los magistrados de la sección que conozca del caso"* y *"que el magistrado establezca"*, contenidas en el inciso 2 del artículo transitorio 12 del artículo 1.
- Afirmó que resultaba contrario a la separación de poderes que el control disciplinario de los magistrados de la JEP fuera asignado a la propia entidad. En consecuencia, declaró executable la expresión *"Una comisión integrada por un magistrado de cada Sala y un magistrado de cada Sección del Tribunal para la Paz que será elegida conforme al reglamento de la JEP, adoptará las medidas disciplinarias que correspondan conforme a la ley"*, contenida en el primer inciso del artículo transitorio 14 del artículo 1.

- Consideró que, con relación al inciso 2 del artículo transitorio 15 del artículo 1, la JEP no puede tener la potestad de prorrogar indefinidamente su duración, por lo que era necesario entender que, después de cumplido el término de 15 años de vigencia de la JEP, solo podría extenderse su duración por 5 años más y siempre y cuando así se determinara mediante una ley estatutaria.
- Preciso que, según el inciso 9 del artículo transitorio 7 del artículo 1, las funciones de gobierno y administración de la JEP se encuentran escindidas en dos órganos diferenciados: el Presidente de la JEP o el que se establezca, a quien corresponde el gobierno de ese órgano, y el Secretario Ejecutivo, a quien corresponde su administración, de acuerdo con las directrices y pautas fijadas por aquella otra instancia.

La segunda parte del análisis de la Corte tuvo por objeto determinar si la JEP cumplía con el deber del Estado de investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos y las infracciones al DIH. Al respecto, consideró que el Acto Legislativo 01 de 2017 creó un sistema que pretende responder de forma integral a la sociedad y a las víctimas, pues prevé herramientas concretas, judiciales y no judiciales, para promover la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición. Igualmente, destacó la Corte que este sistema se encuentra "*blindado por un sistema de condicionalidades*" entre sus distintos componentes, por lo que "el acceso al régimen especial de justicia está sujeto al cumplimiento de las obligaciones inherentes a los instrumentos de verdad, reparación y no repetición, previa verificación y calificación de la JEP".

Pese a ello, encontró que la comparecencia obligatoria a la JEP de los terceros civiles y de quienes cuentan con fuero constitucional era contraria a la garantía del juez natural, ya que, entre otras razones, la institucionalidad que opera en condiciones de normalidad no ha desaparecido, por lo que debería ser la competente para conocer de las conductas punibles relacionadas con el conflicto armado que hubieran podido cometer los no combatientes. En consecuencia, declaró la inexecutable de los incisos 2 y 3 del artículo transitorio 16 del artículo 1, así como de la expresión "*remisión que se efectuará en el momento que se considere adecuado por la JEP, después de haber realizado las verificaciones pertinentes*", contenida en el parágrafo 1 del artículo transitorio 5 del artículo 1.

b. Ley 1820 del 30 de diciembre de 2016, “por medio de la cual se dictan disposiciones sobre amnistía, indulto y tratamientos penales especiales y otras disposiciones”: Sentencia C-007 de 2018



Sentencia: C-007 del 14 de noviembre de 2017



Expediente: RPZ 001



Magistrada Ponente: Diana Fajardo Rivera

Norma objeto de revisión

La Corte revisó la constitucionalidad de la Ley 1820 de 2016, “por medio de la cual se dictan disposiciones sobre amnistía, indulto y tratamientos penales especiales y otras disposiciones”. Esta ley tenía por objeto regular las amnistías e indultos por los delitos políticos y los delitos conexos con estos, así como adoptar tratamientos penales especiales diferenciados, en especial para agentes del Estado que hayan sido condenados, procesados o señalados de cometer conductas punibles por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado.

En términos generales, la ley concede dos tipos de beneficios, dependiendo de su destinatario. Así, con relación a los integrantes de las FARC-EP luego de la entrada en vigencia del Acuerdo Final, según los listados entregados por representantes designados por dicha organización expresamente para ese fin, se concedieron los siguientes:

- *Amnistías de iure:* se concedía por delitos políticos y por algunos conexos taxativamente enlistados en el artículo 16 de la Ley 1820 de 2016.
- *Amnistías o indultos otorgados por la Sala de Amnistías e Indultos:* se concedían por delitos políticos y conexos distintos a aquellos por los que se concede la *amnistía de iure*. Para definir por cuáles delitos conexos procede esta amnistía, se utilizan dos tipos de criterios, unos incluyentes y otros excluyentes. En estos últimos, se explica que no podrá concederse la amnistía por delitos no relacionados con delitos políticos, ni por los siguientes delitos “*de lesa humanidad, el genocidio, los graves crímenes de guerra, la toma de rehenes u otra privación grave de la libertad, la tortura, las ejecuciones extrajudiciales, la desaparición forzada, el acceso carnal violento y otras formas de violencia sexual, la sustracción de menores, el desplazamiento forzado, además del reclutamiento de menores, de conformidad con lo establecido en el Estatuto de Roma*”.

- *Libertad condicionada*: se concedía a favor de los mismos sujetos a favor de quienes se reconocían los beneficios antes mencionados. Procedía incluso en el caso de que hubieran sido condenados por haber cometido graves violaciones de derechos humanos que no dan lugar a amnistías, pero en este último caso debía acreditar que han permanecido cuando menos 5 años privados de la libertad por esos hechos y debían suscribir un acta formal de compromiso de sometimiento y puesta a disposición de la JEP.
- *Traslado a ZVTN*: en caso de que la privación de la libertad haya sido por menos de 5 años por los delitos graves que no dan lugar a amnistía, los sujetos a favor de quienes se contemplan los beneficios antes mencionados, entre ellos los integrantes de las FARC-EP, serán trasladados a ZVTN, una vez que los miembros de las FARC-EP en proceso de dejación de armas se hayan concentrado en ellas.

Igualmente, la Ley 1820 de 2016 también estableció distintos beneficios previstos a favor de agentes del Estado. Se trata de los siguientes:

- *Renuncia a la persecución penal*: tiene como consecuencia la extinción de la acción penal, de la responsabilidad penal y de la sanción penal. No procede respecto de delitos de especial gravedad, de delitos que no tengan relación con el conflicto armado y de aquellos que atenten contra la disciplina militar.
- *Libertad transitoria condicionada y anticipada*: resulta aplicable a los agentes del Estado que al momento de entrar en vigencia la Ley 1820 de 2016 estuvieran detenidos o condenados y que manifestaran o aceptaran su sometimiento a la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas de la JEP, con el fin de acogerse al mecanismo de la renuncia a la persecución penal. No procedería este beneficio respecto de delitos especialmente graves, salvo en el caso de que la persona llevara más de 5 años privada de la libertad por esa razón.
- *Privación de la libertad en unidad militar o policial para integrantes de las fuerzas militares y policiales en el marco de la JEP*: se concedían para los agentes del Estado que al momento de entrar en vigencia la Ley 1820 de 2016 estuvieran detenidos o condenados y que manifestaran o aceptaran su sometimiento a la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas de la JEP. Para recibir este beneficio, era necesario que la persona llevara menos de cinco años privada de la libertad, estuviera privada de la libertad por un delito cometido en relación con el conflicto armado y que fuera de aquellos delitos graves por los que no procede la renuncia a la persecución penal.

Parámetro de control aplicado

Por la extensión y la complejidad de la norma revisada, la Corte analizó distintos asuntos, de los cuales los más importantes fueron el deber del Estado de investigar, juzgar y sancionar violaciones graves de derechos humanos y su compatibilidad con el otorgamiento de amnistías. Con respecto a este deber, la Corte sostuvo que tiene especial relevancia para la satisfacción de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación. A su vez, recordó que distintas normas con rango constitucional se refieren a las amnistías. Así, señaló que el DIH prevé que, al cese de las hostilidades, las autoridades del poder procurarán conceder las amnistías más amplias posibles a quienes hayan tomado parte en el conflicto armado (artículo 6.5 del Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra). Agregó que, según la doctrina especializada, tal facultad tiene un límite, pues no puede concederse tal beneficio por genocidio, crímenes de guerra y delitos de lesa humanidad. A su vez, explicó que, según el artículo 150.17 de la Constitución, las amnistías solo pueden concederse por delitos políticos y por aquellos que le sean conexos, aunque reconoció que el Congreso tiene cierta discreción para la definición de los delitos políticos.

Decisiones y *ratio decidendi*

La Corte declaró la exequibilidad de la mayor parte de la Ley 1820 de 2016, al considerar que la concesión de beneficios penales como los implementados por ella han sido frecuentemente utilizados en contextos de transición y son una herramienta útil para la búsqueda de una paz negociada. Además, explicó que el derecho internacional no prohíbe la condición de amnistías para cualquier delito, sino tan solo impone restricciones tratándose de las vulneraciones más graves a los derechos humanos. En este sentido, la Corte constató que distintas normas de la ley revisada (en particular, los artículos 23 y 46) prohíben el otorgamiento de beneficios penales que extingan la acción penal contra vulneraciones de derechos humanos particularmente graves, con lo cual el marco jurídico de las amnistías se ajusta, en principio, al DIH.

Pese a lo anterior, la Corte consideró necesario adoptar ciertas decisiones de inexecutable o de exequibilidad condicionada, para hacer compatible la ley revisada con el marco constitucional aplicable a la concesión de amnistías o de beneficios penales similares. Tales determinaciones fueron las siguientes:

- Consideró que la Ley 1820 de 2016 no excluía con claridad la procedencia de amnistía y otros beneficios penales similares con relación a todas las graves

violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH. Por ello, estableció lo siguiente:

- a. Declaró la inexecutable de la expresión “*únicamente*”, contenida en el inciso 1 del párrafo del artículo 23.
 - b. Declaró inexecutable la expresión “*graves*”, contenida en el literal a) del párrafo del artículo 23, en el numeral 1 del artículo 30, en el numeral 1 del artículo 46, en el inciso 4 del artículo 47, en el numeral 2 del artículo 52 y en el numeral 2 del artículo 57, al entender que no solo los “*graves crímenes de guerra*”, sino todos ellos, están excluidos de la amnistía y beneficios penales similares.
 - c. Por la misma razón antes expuesta, declaró inexecutable la expresión “*Se entenderá por ‘grave crimen de guerra’ toda infracción al derecho internacional humanitario cometida de forma sistemática*”, contenida en el inciso final del artículo 23.
 - d. Concluyó que la exclusión de la amnistía y de otros tratamientos penales similares respecto del delito de “*reclutamiento de menores conforme a lo establecido en el Estatuto de Roma*” debía ser aclarada. En este sentido, explicó que se presentaba una duda interpretativa, por cuanto el Estatuto de Roma penaliza el reclutamiento en menores de 15 años, mientras que el ordenamiento colombiano y tratados internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad (particularmente, el Protocolo Facultativo a la Convención de los Derechos del Niño relativo a la Participación de Niños en Conflictos Armados) sanciona cuando esa conducta se comete contra menores de 18 años. Para la Corte, tal expresión debía entenderse en el sentido de que “*las conductas a las que se refiere esta prohibición, cometidas hasta el 25 de junio de 2005, no son amnistiables si el sujeto pasivo es una persona menor de 15 años de edad; a partir de ese momento, no lo serán las cometidas contra una persona menor de 18 años*”. La Corte llegó a esta determinación teniendo en cuenta que esa fue la fecha de entrada en vigor para Colombia del protocolo facultativo antes mencionado. En consecuencia, declaró la executable condicionada de dicha expresión, contenida en los artículos 23, 30, 46, 47, 52 y 57.
- Explicó que es admisible que se indique que las decisiones sobre el otorgamiento de amnistías hacen tránsito a cosa juzgada y solo podrán ser revisadas por la JEP, pero señaló que ello no excluye la facultad de la Corte para eventualmente seleccionar y revisar las providencias judiciales proferidas por dicha autoridad. En ese sentido, condicionó la executable de los artículos 13 y 32.

- Consideró que el otorgamiento y la conservación de los beneficios previstos en la Ley 1820 de 2016 se encuentra sujeta al cumplimiento de determinadas condiciones. En ese sentido, al interpretar de forma conjunta los artículos 14, 33, 34, 35 (parágrafo, inciso 6º), 50 y 55 de esa ley, afirmó que tales condiciones eran las siguientes:
 - a. Quienes reciban los beneficios establecidos en la Ley 1820 de 2016 no quedan eximidos del deber de cumplir las obligaciones derivadas del SIVJRN, ya que la contribución a los derechos de las víctimas es una contribución de acceso a tales beneficios.
 - b. La obligación de contribuir a los derechos de las víctimas será exigible durante el término de vigencia de la JEP. En todo caso, además, si se incumpliera de forma reiterada e injustificada la obligación de comparecer ante organismos del SIVJRN, perderán el derecho a que se les aplique las sanciones propias de la JEP, en caso de que llegaran a ser halladas responsables de alguna de las conductas que se le atribuyan al interior de ella.
 - c. Los incumplimientos por parte de los beneficiarios de la Ley 1820 de 2016 de los compromisos con el SIVJRN deberán ser estudiados y decididos por la JEP, conforme a la ley que defina sus reglas de procedimiento, revisando en cada caso si existe justificación y la gravedad del incumplimiento. Tal análisis deberá basarse en el principio de proporcionalidad y podrá dar lugar a la pérdida de los beneficios previstos en dicha ley.
- Finalmente, adoptó decisiones puntuales de inexecutable y de executable condicionada respecto de los artículos 41 y 49.

C. Decreto ley 277 de 2017, “por el cual se establece el procedimiento para la efectiva implementación de la Ley 1820 del 30 de diciembre de 2016, ‘por medio de la cual se dictan disposiciones sobre amnistía, indulto y tratamientos penales especiales y otras disposiciones’”: Sentencia C-025 de 2018



Sentencia: C-025 del 11 de abril de 2018



Expediente: RDL 006



Magistrado Ponente: José Fernando Reyes Cuartas

Norma objeto de revisión

La Corte revisó el Decreto ley 277 de 2017, “por el cual se establece el procedimiento para la efectiva implementación de la Ley 1820 del 30 de diciembre de 2016, ‘por medio de la cual se dictan disposiciones sobre amnistía, indulto y tratamientos penales especiales y otras disposiciones’”. El objetivo de este decreto ley era precisar el ordenamiento procesal aplicable a dos situaciones: (i) la amnistía *de iure*, contenida en la Ley 1820 de 2016, la cual fue concedida en beneficio de las personas privadas de la libertad por delitos políticos y delitos conexos, y (ii) el régimen de libertades condicionales, prevista en el artículo 35 de esa misma ley. El decreto estaba dividido en tres títulos, que contenían en total 23 artículos, cuyos aspectos principales se describen a continuación:

- En el primer título se definió el objeto del decreto ley, se determinó que los principios para tener en cuenta en su aplicación serían los mismos contenidos en el acuerdo para la creación de la JEP respecto de los mecanismos penales especiales, se dispuso que cualquier duda que surgiera en su interpretación y aplicación se resolvería aplicando el principio de favorabilidad, y que todas las decisiones adoptadas en aplicación del decreto ley revisado tendrían efecto de cosa juzgada material, para efectos de garantizar la seguridad jurídica de sus destinatarios.
- En el segundo título se estableció que los delitos que podrían beneficiarse con la amnistía *de iure* serían los delitos políticos de rebelión, sedición, asonada, conspiración y sedición, usurpación y retención ilegal de mando, y conexos, de conformidad con el artículo 16 de la Ley 1820 de 2016. Igualmente, se dispuso que la aplicación de la amnistía tendría por efecto la extinción de las

acciones penales, civiles e indemnizatorias por parte del funcionario judicial competente. También se regularon los requisitos procesales y personales para su aplicación, y se dispuso la suscripción de un acta en la cual los amnistiados se comprometían a terminar su participación en el conflicto armado.

- El tercer título reguló el régimen de libertades, previsto también en la Ley 1820 de 2016. Allí se dispuso la libertad inmediata y definitiva para aquellos que se encontraran privados de la libertad, la libertad condicionada para aquellos que, no siendo objeto de la amnistía, se encontraran en los supuestos de pertenencia a las FARC-EP, previstos en los artículos 17 de la Ley 1820 y 6 del decreto ley bajo estudio, siempre que hubieran cumplido al menos 5 años de privación de la libertad. Igualmente, se dispuso el traslado a las zonas veredales transitorias de normalización a favor de quienes hubieren sido condenados por delitos no amnistiados *de iure* y hubieren permanecido privados de la libertad menos de 5 años. Finalmente, se dispuso la aplicación de la amnistía a aquellos miembros del grupo subversivo que no se encontraran privados de la libertad, respecto de quienes la Presidencia de la República expediría un acto administrativo particular.

Parámetro de control aplicable

La Corte destacó que una de las figuras jurídicas que procuran la reinserción social de los actores del conflicto armado es la amnistía. En este sentido, señaló que, de conformidad con el numeral 17 del artículo 150 superior, corresponde al Congreso de la República conceder amnistías o indultos generales por delitos políticos. No obstante, precisó que, de conformidad con la Sentencia C-577 de 2014, si bien en materia de amnistías existe libertad configurativa del legislador, se deben excluir las conductas relacionadas con homicidios fuera de combate, terrorismo, secuestro y extorsión, utilizando parámetros de razonabilidad y proporcionalidad y dejando clara la necesidad de respetar los estándares internacionales en materia de derechos humanos y DIH.

Igualmente, expuso que, de acuerdo con la Sentencia C-579 de 2013, en los escenarios de justicia transicional debe buscarse un equilibrio entre la justicia y la paz, teniendo en cuenta que en algunos casos es necesario aplicar un tratamiento punitivo más benigno que el ordinario, como la imposición de penas más bajas o de medidas que, si bien no eximen de responsabilidad penal, hacen posible la libertad condicional. En tal sentido, precisó que *“el deber de juzgar y condenar a penas adecuadas y proporcionales solo puede tener excepciones en procesos de justicia transicional”*.

Decisiones y *ratio decidendi*

La Corte resolvió estarse a lo resuelto en la Sentencia C-007 de 2018 respecto de los artículos 2, (inciso 1) y 9, que regulaban la aplicación de los principios sobre los mecanismos penales especiales contenidos en el acuerdo para la creación de la JEP, la seguridad jurídica de las decisiones adoptadas en el marco de la Ley 1820 y la puesta en libertad de forma inmediata de los beneficiarios de estas medidas, ya que reproducían lo dispuesto en los artículos 4, 19 (inciso 1) y 34 de la Ley 1820 de 2016, declarados exequibles en dicha oportunidad.

Igualmente, declaró la exequibilidad simple del decreto bajo estudio, al considerar que, mediante el desarrollo procedimental de la amnistía *de iure* y libertades condicionales de la Ley 1820 de 2016, se reconocen los ejes fundamentales del proceso de tránsito a la legalidad de los miembros de las FARC-EP, garantizando el cumplimiento del Acuerdo Final. De igual forma, consideró que la extinción de responsabilidad penal y civil de los beneficiarios de la amnistía se encontraba ajustada a las facultades constitucionales otorgadas al legislador, con la claridad de que la satisfacción de los derechos de las víctimas está a cargo del Estado, de conformidad con la Ley 1448 de 2011.

Consideró también que la suscripción de las actas de compromiso para acceder a los beneficios contemplados en la Ley 1820 de 2016 garantiza el derecho a la reparación de las víctimas y el cumplimiento de la obligación de no repetición, que además beneficia a la sociedad en general, puesto que los beneficios otorgados están vinculados al férreo compromiso del amnistiado de no volver a utilizar las armas contra el régimen constitucional y legal vigente y a la efectiva contribución a la consecución de la paz.

Finalmente, declaró la exequibilidad condicionada con relación al artículo 22, que dispuso la suspensión de todos los procesos en los cuales se hubiera otorgado la libertad condicionada o decidido el traslado a las ZVTN hasta que entrara en funcionamiento la JEP. Al respecto, consideró que, si bien debían respetarse los compromisos adquiridos con los beneficiarios, dejar de lado las funciones de indagación e investigación en la justicia ordinaria supone la interrupción de la administración de justicia, y, por tanto, se afecta la garantía del derecho a la justicia de las víctimas. Por ello, declaró la exequibilidad de la norma bajo el entendido de que la suspensión se refiere únicamente a la competencia para adoptar decisiones que impliquen afectación de la libertad, la determinación de responsabilidades y la citación a práctica de diligencias judiciales, pero en lo demás el proceso ha de continuar.

d. Decreto ley 706 de 2017, “por el cual se aplica un tratamiento especial a los miembros de la Fuerza Pública en desarrollo de los principios de prevalencia e inescindibilidad del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y se dictan otras disposiciones”: Sentencia C-070 de 2018



Sentencia: C-070 del 4 de julio de 2018



Expediente: RDL 013



Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos

Norma objeto de revisión

La Corte revisó el Decreto ley 706 de 2017, “por el cual se aplica un tratamiento especial a los miembros de la Fuerza Pública en desarrollo de los principios de prevalencia e inescindibilidad del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y se dictan otras disposiciones”. El objeto de este decreto era establecer el procedimiento aplicable para hacer efectivos los beneficios de tratamiento especial para los miembros de la Fuerza Pública procesados por conductas punibles cometidas por causa, con ocasión o en relación con el conflicto armado, respecto de quienes se hubiera dictado orden de captura o medida de aseguramiento privativa de la libertad. Tales beneficios habían sido establecidos por la Ley 1820 de 2016.

Este decreto cuenta con 3 capítulos, que contienen en total 13 artículos, cuyos aspectos principales se describen a continuación:

- En el primero se dispuso, entre otros, (i) que las decisiones sobre los tratamientos penales diferenciados proferidas por la JEP no podrían ser revisadas ni revocadas por alguna autoridad jurisdiccional diferente a ella; y (ii) que el componente de justicia del SIVJRN prevalecería sobre las demás actuaciones adelantadas en el ámbito penal ordinario, disciplinario o contencioso administrativo.
- En el segundo se dispuso el procedimiento para aplicar la suspensión de la ejecución de las órdenes de captura dictadas contra los miembros de la Fuerza Pública y la revocatoria de la medida de aseguramiento impuesta o la sustitución por una medida no privativa de la libertad. También se estableció el deber de suscribir un acta de compromiso en la que los procesados se sometían a la JEP y se comprometían a atender cualquier requerimiento de

la autoridad penal ordinaria que profirió la orden de captura o medida de aseguramiento.

- En el tercero se dispuso que la aplicación de los beneficios previstos en la Ley 1820 de 2016 se haría sin perjuicio del ejercicio de las acciones de tutela y *habeas corpus*.

Parámetro de control aplicado

La Corte destacó que, a diferencia de lo ocurrido en oportunidades anteriores, el escenario de transición tiene como centro los derechos de las víctimas, quienes juegan un papel principal sobre el cual gravita todo el ordenamiento constitucional para garantizar las condiciones de verdad, justicia, reparación y no repetición. Explicó que es necesario analizar si los beneficios penales otorgados a los actores del conflicto armado interno pueden suponer un desconocimiento de tales derechos.

En este sentido, puso de presente que, de conformidad con la Sentencia C-007 de 2018 y el artículo 6.5 del Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, el Estado goza de la facultad de conceder beneficios para lograr el cese de hostilidades generadas por el conflicto armado interno. Sin embargo, precisó que estas medidas encuentran sus límites en los derechos de las víctimas y la delimitación de las conductas que no admiten excepción al deber de investigar, juzgar y sancionar. Igualmente, acudiendo al estudio de la experiencia latinoamericana, sostuvo que las autoamnistías (es decir, las amnistías otorgadas por el Estado a favor de sus propios agentes) han sido cuestionadas por tres razones: son medidas políticas (no judiciales) adoptadas sin deliberación pública ni control judicial; su propósito es generar un marco de impunidad promovido por el Estado; se aplican de forma incondicionada; e impiden los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas.

Decisiones y *ratio decidendi*

La Corte declaró la exequibilidad simple de la mayor parte del articulado del Decreto ley 706 de 2017, al considerar que se trata de una norma meramente operativa que desarrolla los procedimientos contenidos en el Acto Legislativo 01 de 2017 y en la Ley 1820 de 2016, en materia de tratamiento penal diferenciado para los miembros de la Fuerza Pública, regulaciones que, según lo constató la Corte en las sentencias C-674 de 2017 y C-007 de 2018, contaron con amplia deliberación democrática en el Congreso y que en aquellas oportunidades la Corte consideró ajustadas a la Constitución. En este sentido, señaló que los

procedimientos establecidos en la norma revisada hacen operativos beneficios penales que, en un escenario de justicia transicional, se encuentran justificados, al no impedir el juzgamiento de los responsables de violaciones de derechos humanos y de infracciones al DIH. Explicó la Corte que los beneficios concedidos a los miembros de la Fuerza Pública por las normas antes mencionadas no constituyen autoamnistías, ni tampoco conducen a ninguno de los resultados cuestionables propios de este tipo de beneficios.

Adicionalmente, declaró la exequibilidad condicionada de la expresión “*sólo podrán ser revisadas por tal jurisdicción y conforme a las normas establecidas para ello. Ninguna otra autoridad podrá revocarlas, sustituirlas o modificarlas*”, contenida en el artículo 4 del decreto ley revisado, bajo el entendido de que la JEP goza de competencia exclusiva sobre los asuntos de su conocimiento, sin perjuicio de la facultad que tiene la Corte de revisar los fallos de tutela proferidos por dicha jurisdicción.

Finalmente, sobre el artículo 13 de la norma revisada, que contenía la facultad de acudir a la acción de tutela por parte de los destinatarios de los beneficios contemplados en la Ley 1820 de 2016, resolvió declararlo exequible y estarse a lo resuelto en las sentencias C-674 de 2017 y C-007 de 2018, en las que se estableció que en la selección y revisión de los fallos de tutela que se interpongan contra las decisiones de la JEP la Corte goza de plena autonomía, de conformidad con las reglas generales de selección y revisión previstas en la Constitución y la ley, pudiendo anular, invalidar o dejar sin efecto dichas decisiones.

E. Decreto ley 588 de 2017, “por el cual se organiza la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición”: Sentencia C-017 de 2018



Sentencia: C-017 del 21 de marzo de 2018



Expediente: RDL 009



Magistrada Ponente: Diana Fajardo Rivera

Norma objeto de revisión

La Corte revisó el Decreto ley 588 de 2017, “*por el cual se organiza la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición*”. El objetivo de este decreto ley era definir la naturaleza de dicha entidad (a la que en

adelante se hará referencia como “CEV”), definiéndola como un ente autónomo del orden nacional. Le atribuyó tres mandatos generales, a saber: contribuir al esclarecimiento de lo ocurrido en el conflicto armado interno, promover y contribuir al reconocimiento de las víctimas y promover la convivencia en los territorios. Para tal efecto, asignó una serie de funciones a esta entidad e impuso la obligación a todas las entidades del Estado de suministrar la información necesaria para el cumplimiento de tales cometidos. El decreto estaba dividido en ocho títulos, los cuales contenían en total 33 artículos, cuyos aspectos principales se describen a continuación:

- En el primero se establecía, entre otras, la naturaleza de la CEV como un ente autónomo e independiente del orden nacional y los mandatos generales antes mencionados.
- En el segundo se definían los criterios orientadores de la CEV, dentro de los cuales se encuentran la centralidad de las víctimas y su participación en los procesos de esclarecimiento de la verdad.
- El tercero reguló con más precisión el mandato de la CEV, señalando que debía esclarecer y promover el reconocimiento de 13 asuntos concretos. Igualmente, le asignó funciones específicas, dentro de las cuales se encuentra elaborar un informe final que refleje las investigaciones en torno a todos los componentes del mandato y contenga las conclusiones y recomendaciones de su trabajo, incluyendo garantías de no repetición.
- En el cuarto se regularon los aspectos relativos al acceso a la información a favor de la CEV y se dispuso la divulgación masiva del informe final a cargo del Gobierno nacional.
- En el quinto y sexto se definieron los órganos de dirección, composición, sus respectivas funciones y la financiación de la CEV.
- En el séptimo se dispuso la creación de un comité de seguimiento y monitoreo para la implementación de las recomendaciones hechas en el informe final.
- El título final hacía referencia a la vigencia de la norma.

Parámetro de control aplicado

La Corte reiteró su jurisprudencia respecto del deber del Estado de asegurar el derecho a la verdad, que le asiste a toda víctima de un delito y, en especial, a aquellas personas que han sido objeto de violaciones de derechos humanos. Afirmó que este derecho se desprende, entre otros, de los imperativos constitucionales de

respeto a la dignidad del ser humano, justicia y reparación (artículos 1, 29 y 229 de la Constitución). Sostuvo que este mismo derecho fue expresamente reconocido en el artículo 1 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017.

Señaló también que, la verdad es una prerrogativa en cabeza de las sociedades que han padecido los conflictos armados internos de naturaleza civil, y que a partir de los artículos 1 y 2 transitorios del Acto Legislativo 01 de 2017 puede inferirse que las comunidades tienen derecho a la verdad y a la memoria histórica. En este sentido, sostuvo que, *"particularmente en contextos de transición, la verdad tiene un valor especial para las víctimas y es una condición necesaria de procesos mínimos de reconciliación nacional"*.

A partir de un análisis de la experiencia comparada en procesos de transición, afirmó que una de las formas como se ha pretendido garantizar el derecho a la verdad es mediante el establecimiento de comisiones de la verdad. En este sentido, puso de presente que los fines de este tipo de entidades son restaurar la dignidad de las víctimas y de las comunidades afectadas, mediante la respuesta a las necesidades, sufrimientos y anhelos tras la terminación de una época generalizada de abusos.

Adicionalmente, señaló que Colombia se conforma como un Estado unitario (artículo 1 de la Constitución), integrado por distintos órganos, dentro de los cuales se encuentran los autónomos e independientes (artículo 113 de la Constitución). Explicó que estos últimos se encuentran sujetos a los controles que de ordinario recaen sobre los servidores públicos (artículos 6, 121 y 123 de la Constitución) y deben guiarse por los principios de la administración pública (artículo 209 de la Constitución).

Decisiones y ratio decidendi

La Corte declaró la exequibilidad simple de la mayoría del decreto ley, al considerar que la inclusión de la CEV como mecanismo no judicial del proceso de justicia transicional constituye un instrumento importante para garantizar los derechos de las víctimas, particularmente el derecho a la verdad, lo cual promueve devolverles su dignidad y su honra. Concluyó que, por lo anterior, la CEV encuentra plena justificación en la estructura estatal, al promover el cumplimiento de los fines esenciales del Estado y la garantía de los derechos de las víctimas de violaciones masivas de derechos humanos. También resaltó que la CEV fue establecida mediante el Acto Legislativo 01 de 2017, por lo que tiene sustento constitucional expreso.

No obstante, declaró la exequibilidad condicionada con relación a los siguientes asuntos:

- Con relación al artículo 16, relacionado con el acceso a información reservada por parte de la CEV, dispuso lo siguiente: (i) los órganos extrajudiciales de investigación oficial de la verdad deben tener pleno acceso a la información pública con independencia de su contenido, pues restringirles el acceso a algún tipo de información podría frustrar sus cometidos. Por ello, consideró que la inoponibilidad de la reserva a la CEV se extiende a todo tipo de información; (ii) consideró que la CEV no le es oponible reserva alguna, ni cualquier otro tipo de restricción a la información; y (iii) las limitaciones para el manejo de la información de inteligencia y contrainteligencia por parte de la CEV no aplican respecto de documentos que contengan información relativa a violaciones de derechos humanos, infracciones al DIH o crímenes de lesa humanidad, pues el acceso a ella no admite limitación alguna.
- Afirmó que, de conformidad con el artículo 74 de la Constitución, únicamente hay reserva en un documento por disposición de la Constitución o la ley, por lo que la expresión “*puediendo establecer las condiciones de confidencialidad*”, contenida en el inciso 1 del artículo 18, es exequible en el entendido de que los convenios y protocolos de acceso a la información que celebre la CEV deben sujetarse a los parámetros contenidos en las leyes estatutarias de acceso a la información pública nacional y del derecho de petición.
- Sostuvo que la facultad de la CEV de divulgar la información y archivos para el esclarecimiento de la verdad “*en los términos en que se pacten con la ciudadanía*” reñía con el principio superior de la máxima divulgación de la información en poder de las entidades estatales, que solo admite excepcionales restricciones por decisión de la Constitución o la ley. Por lo tanto, declaró la exequibilidad de esta expresión, contenida en el parágrafo del artículo 18, en el entendido de que se refiere únicamente a información sobre datos personales, en relación con la cual es necesario el consentimiento previo, expreso e informado de su titular, de conformidad con la Ley 1581 de 2012.

Finalmente, declaró la inexecutable con relación a los siguientes asuntos:

- Señaló que, cuando se ejercen funciones públicas, las faltas absolutas que no están contempladas en la Constitución tienen reserva de ley, en virtud del artículo 150 de la Carta. Por ello, declaró exequible el artículo 25, que establecía los tres eventos de falta absoluta para los comisionados, salvo la expresión “*y las demás que señale el reglamento interno*”, considerando que habilitaba la

creación de nuevas faltas absolutas mediante un acto administrativo (como lo es el reglamento de la CEV).

- Expuso que la comisión encargada de aplicar sanciones disciplinarias prevista en el Acto Legislativo 01 de 2017 fue declarada inconstitucional mediante Sentencia C-674/17, ya que los magistrados integrantes de dicha comisión eran unos de quienes podrían ser potencialmente sancionados. En consecuencia, declaró exequible el artículo 29, que estableció el régimen penal y disciplinario aplicable a los comisionados de la CEV, salvo la expresión “(...) que será aplicado por la Comisión establecida en el artículo 14 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017”, y dispuso que los comisionados debían someterse al mismo régimen disciplinario de los magistrados de las altas cortes.

f. Decreto ley 775 de 2017, “por la cual se dictan normas para que el Sistema de Defensa Técnica y Especializada de los Miembros de la Fuerza Pública, financiado por Fondetec preste servicios de defensa técnica a los miembros activos y retirados de la Fuerza Pública en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición”: Sentencia C-019 de 2018



Sentencia: C-019 del 4 de abril de 2018



Expediente: RDL 014



Magistrado Ponente: José Fernando Reyes Cuartas

Norma objeto de revisión

La Corte revisó la constitucionalidad del Decreto ley 775 del 16 mayo de 2017, “por la cual se dictan normas para que el Sistema de Defensa Técnica y Especializada de los miembros de la Fuerza Pública, financiado por Fondetec preste servicios de defensa técnica a los miembros activos y retirados de la Fuerza Pública en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición”. Esta norma, integrada por dos artículos, tuvo como propósito facultar al Sistema de Defensa Técnica Especializada de los Miembros de la Fuerza Pública, financiado por el Fondo de Defensa Técnica y Especializada de los miembros de la Fuerza Pública (“Fondetec”), para prestar el servicio de defensa técnica a los miembros –activos o retirados– de la Fuerza Pública ante el SIVJRN. El servicio de defensa técnica que consagra la norma opera siempre que se trate de un delito o conducta

disciplinaria que haya ocurrido con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado interno, incluyendo las conductas penales y disciplinarias contenidas en el artículo 7 de la Ley 1698 de 2013.

Parámetro de control aplicado

La Corte destacó que distintas normas internacionales (entre ellas, el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 14 de la Convención de los Derechos del Niño), así como el artículo 29 de la Constitución, establecen que toda persona sometida a un proceso debe ser asistida por un defensor, sea este proporcionado por el Estado o particular. A su vez, la Corte recordó que el derecho a la defensa técnica se ha garantizado en distintos tribunales penales internacionales. Adicionalmente, sostuvo que el derecho a la defensa técnica es una condición necesaria para garantizar el derecho de acceso a la administración de justicia, previsto en el artículo 229 de la Constitución. Argumentó que, por lo anterior, esta asistencia técnica debe ser garantizada en todas las etapas del proceso, debe ser eficiente y de calidad, debe ser asequible y gratuita cuando el procesado o la víctima no tengan los recursos suficientes para solventarla.

Afirmó también que, para garantizar el derecho a la defensa técnica de los miembros de la Fuerza Pública, el Estado creó mediante la Ley 1698 de 2013 un sistema de defensa técnica y especializada. Expuso que, al referirse a este sistema, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que es constitucional por cuanto garantiza que a los integrantes de la Fuerza Pública en ejercicio de su misión constitucional se les asegure una defensa técnica apropiada, en atención a que ejercen una labor peligrosa y en virtud del principio de correspondencia. Adicionalmente, afirmó que tal sistema no puede entenderse como un privilegio, sino como una prerrogativa propia de quienes pertenecen a un régimen especial de función por el uso de las armas y por la actividad riesgosa en que se encuentran.

Decisión y *ratio decidendi*

La Corte declaró exequible el Decreto ley 775 del 16 de mayo de 2017, al considerar que se armoniza con los derechos a la defensa y al acceso efectivo a la administración de justicia. Para la Corte, la norma revisada reconoce que los mencionados derechos deben garantizarse con independencia del sistema de justicia al que acudan los investigados, procesados y condenados de crímenes graves al DIH y al derecho internacional de los derechos humanos.

g. Decreto ley 700 de 2017, “por el cual se precisa la posibilidad de interponer la acción de habeas corpus en casos de prolongación indebida de la privación de la libertad derivados de la no aplicación oportuna de la Ley 1820 de 2016 y el Decreto ley 277 de 2017”: Sentencia C-038 de 2018



Sentencia: C-038 del 9 de mayo de 2018



Expediente: RDL 012



Magistrado Ponente: Alejandro Linares Cantillo

Decreto objeto de revisión

La Corte revisó la constitucionalidad del Decreto ley 700 del 2 de mayo de 2017, “por el cual se precisa la posibilidad de interponer la acción de habeas corpus en casos de prolongación indebida de la privación de la libertad derivados de la no aplicación oportuna de la Ley 1820 de 2016 y el Decreto ley 277 de 2017”. El objeto de este decreto, compuesto por dos artículos, era señalar que las personas que tuvieran derecho a los beneficios establecidos en la Ley 1820 de 2016 y en el Decreto 277 de 2017 estaban facultados para para ejercer la acción del *habeas corpus*. Ello lo podrían hacer cuando hubiere una demora judicial superior a 10 días en la respuesta a su solicitud de libertad condicionada, de conformidad con lo previsto en las dos normas antes señaladas. En dicho caso, se daría aplicación al procedimiento establecido en la Ley 1095 de 2006.

Parámetro de control aplicado

La Corte señaló que la libertad personal tiene una especial protección en la Constitución Política de 1991, destacando, entre otros, la protección prevista en su artículo 28, que dispone que toda persona es libre y no puede ser reducida a prisión o arresto sino de conformidad con las formalidades legales y por motivos previamente definidos en la ley. Afirmó igualmente que, por lo anterior, se establecieron especiales precauciones para su restricción en el artículo 250 de la Constitución.

Manifestó también que, en virtud del artículo 30 de la Constitución, toda persona que se encuentre privada de la libertad y creyere estarlo ilegalmente está facultada para ejercer la acción de *habeas corpus*, con el fin de recurrir judicialmente a la privación ilegal de la libertad. Recordó la Corte que tal acción

puede ser presentada ante cualquier autoridad y en cualquier tiempo, y debe ser resuelta en un término máximo de 36 horas.

Decisiones y *ratio decidendi*

La Corte declaró la exequibilidad simple del Decreto ley 700 de 2017, al considerar que de las disposiciones constitucionales mencionadas se concluía que cuando, sin justificación alguna, se omite resolver a tiempo una solicitud de libertad condicionada presentada por quien tiene derecho a ella se configura una privación ilegal de la libertad, que faculta al afectado a acudir al *habeas corpus*. En este sentido, consideró que las disposiciones del decreto ley bajo estudio no son contrarias a la Constitución, por cuanto se limitan a poner de presente una consecuencia jurídica que ya ha sido prevista en el ordenamiento jurídico (específicamente, en la Ley 1095 de 2006, que a su vez desarrolló el artículo 30 de la Constitución).

h. Decreto ley 589 de 2017, “por el cual se organiza la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas en el Contexto y en Razón del Conflicto Armado”: Sentencia C-067 de 2018



Sentencia: C-067 del 20 de junio de 2018



Expediente: RDL 008



Magistrado Ponente: Luis Guillermo Guerrero Pérez

Norma objeto de revisión

La Corte efectuó el control constitucional del Decreto ley 589 de 2017, “por el cual se organiza la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas en el Contexto y en Razón del Conflicto Armado”. Esta norma creó la institución antes mencionada (a la cual en adelante se hará referencia como “UBPD”), de carácter humanitario y extrajudicial, cuya función principal es la búsqueda y localización de personas dadas por desaparecidas, así como la identificación y entrega digna de los restos de los fallecidos. La norma en revisión se componía por 31 artículos. En la sentencia C-067 de 2018, la Corte consideró que este articulado podía presentarse en tres grupos, según su afinidad temática:

- El primer bloque incluye *disposiciones que regulan el diseño institucional de la UBPD*, conformado por aquellas relativas a su objeto, competencias y atribuciones (artículos 1 a 5), a la composición, funciones de los órganos de dirección y las calidades del director de dicha institución (artículos 15 a 26), lo relativo a sus recursos y presupuesto (artículo 27), los *órganos de inspección, vigilancia y control* que operarán frente a ella (artículo 28) y la articulación entre la UBPD y la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas (CBPD) (artículos 29 y 30).
- El segundo bloque contiene las normas sobre el *acceso y protección de lugares en los que la UBPD desarrolla sus funciones*, tanto las de búsqueda y localización de personas con vida como las de identificación y entrega digna de sus restos en caso de fallecimiento (artículos 6 a 10). También en esta sección se incluyen reglas para asegurar los elementos materiales asociados al cadáver.
- El tercer bloque temático regula el *acceso a la información por parte del UBPD*, la observancia de las garantías respecto de su obtención y tratamiento, las reservas legales y el derecho a la información (artículos 11 a 14).

Parámetro de control aplicado

Para estudiar la constitucionalidad de las normas contenidas en el primer bloque temático, la Corte recordó que el Acto Legislativo 01 de 2017 dispuso la creación de la UBPD. Indicó que, en todo caso, por tratarse de una entidad del Estado, resultaba también aplicable el artículo 209, que prevé los principios que rigen la administración pública. Asimismo, explicó que el DIH señala que las partes involucradas en los conflictos deben garantizar el derecho que les asiste a las familias de conocer la suerte de sus miembros y a buscar a las personas desaparecidas en medio del conflicto². Explicó también que esta obligación internacional de búsqueda de las personas desaparecidas ha sido ampliamente desarrollada en la jurisprudencia del sistema interamericano, y que la Constitución consagra el derecho a no ser objeto de tratos crueles, inhumanos o degradantes (artículo 12), los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia y a la reparación y el de la sociedad a conocer la verdad de lo ocurrido.

² Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, 1977, Sección III, Personas desaparecidas y fallecidas, artículos 32, 33 y 138.

Para proceder con el análisis del segundo bloque temático, la Corte se refirió a la inviolabilidad del domicilio, reconocido en el artículo 28 de la Constitución. Explicó que este derecho puede limitarse solo cuando se cumplen ciertas condiciones, a saber: (i) la existencia de una orden previa expedida por una autoridad judicial competente; (ii) el cumplimiento de las formalidades legales que se exigen para su expedición; y (iii) la sujeción de dicho acto a las causales definidas con anterioridad en la ley. Con todo, precisó que en ciertos casos especiales se exceptúa la exigencia de orden judicial previa. Finalmente, sostuvo que el derecho a la inviolabilidad del domicilio pretende proteger una “*expectativa razonable de intimidad*”.

Con relación al tercer bloque temático, la Corte señaló que la facultad de acceso a la información del Estado está prevista en el artículo 74 de la Constitución. A su vez, señaló que como la paz es un fin, un derecho y un deber de todos los habitantes de Colombia (según los artículos 2 y 20 de la Constitución), podría también obligarse a los particulares al suministro de determinada información, lo cual también estaría respaldado por el principio de solidaridad (artículo 95 de la Constitución). Adicionalmente, reiteró lo dicho en la sentencia C-017 de 2018, en el sentido de que “*[l]os órganos judiciales y extrajudiciales de investigación oficial de la verdad y reconstrucción de la memoria, en escenarios de transición, deben tener acceso pleno a toda la información pública, con independencia de su contenido o de que pueda ser reservada o clasificada, siempre que sea necesaria para el cumplimiento de sus objetivos, mandato y/o funciones, dada su intrínseca relación con la garantía del derecho de las víctimas y la sociedad a conocer la verdad. En todo caso, deberán protegerse los derechos de las propias víctimas*”.

Decisión y ratio decidendi

La Corte declaró la exequibilidad simple de la mayoría de las normas del Decreto ley 598 de 2017, “*por el cual se organiza la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas en el Contexto y en Razón del Conflicto Armado*”. En términos generales, sostuvo la Corte que el carácter humanitario y extrajudicial de la UBPD son sus características centrales. Respecto de la primera, afirmó que se deriva de la obligación del Estado de aliviar el sufrimiento de las víctimas de desaparición y debe ser entendida en el marco del derecho a la asistencia humanitaria, entendido como el “*conjunto de actividades a cargo del Estado dirigidas a proporcionar socorro a las personas desprotegidas en casos de desastres naturales, hambruna, terremotos, epidemias y conflicto armado interno*”. Con relación a la segunda, afirmó que es producto de la integralidad del SIVJNR, cuyo fin es la interconexión de las distintas medidas de verdad, justicia, reparación y no repetición.

Con todo, decidió condicionar la constitucionalidad de ciertas normas del decreto ley revisado, en el sentido que a continuación se explica:

- Señaló que, en caso de que la UBPD opte por dictar sus propios protocolos para la entrega digna a los familiares de los cuerpos esqueletizados, deberá asegurar que tanto las víctimas como sus organizaciones puedan exponer sus ideas o propuestas sobre la manera como deberá realizarse dicho proceso. Por ello, condicionó en este sentido la constitucionalidad del literal f) del numeral 3 del artículo 5.
- Indicó que, cuando las operaciones de búsqueda sean ejecutadas en territorios étnicos, deberá la UBPD coordinar previamente con las autoridades propias de esos territorios, en aras de asegurar los derechos de la comunidad. En consecuencia, declaró la exequibilidad condicionada del artículo 6.
- Afirmó que, cuando la UBPD acceda a lugares en los que exista una expectativa razonable de intimidación sin que medie el consentimiento del morador ni una orden judicial previa, deberá procederse a realizar un control posterior de la actuación, la cual será competencia de la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz de la JEP. Por lo anterior, condicionó el numeral 2 del artículo 8.
- Consideró que la solicitud de autorización judicial previa a la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz de la JEP para el ingreso y protección de lugares de domicilio o de habitación en los que se tenga conocimiento de la presunta ubicación de cuerpos o cuerpos esqueletizados de las personas desaparecidas es obligatoria, no voluntaria, por lo que condicionó el artículo 9.
- Con relación al artículo 12, condicionó su constitucionalidad, con el propósito de realizar tres precisiones: (i) a la UBPD no le es oponible excepción alguna al acceso a la información pública; (ii) no se puede negar a la UBPD acceso a información reservada, clasificada o derivada de cualquier otro tipo de limitación a su acceso; y (iii) las limitaciones para el manejo de información de inteligencia y contrainteligencia no aplican respecto de documentos que contengan información relativa a violaciones de derechos humanos, infracciones al DIH o crímenes de lesa humanidad, pues el acceso a ella no admite limitación alguna.
- Especificó que los servidores públicos que incumplan los deberes de facilitar el acceso a la información a favor de la UBPD incurrirán en falta disciplinaria gravísima si su conducta fue realizada con dolo o con culpa gravísima. Así, se condicionó el artículo 13.
- Estableció que la facultad de la UBPD para establecer las condiciones de confidencialidad para el acceso a información deberá sujetarse a las normas generales sobre información reservada y clasificada. Por lo anterior, condicionó el artículo 14.

i. Decreto ley 903 de 2017, “por el cual se dictan disposiciones sobre la realización de un inventario de bienes y activos a disposición de las FARC-EP”: Sentencia C-071 de 2018



Sentencia: C-071 del 4 de julio de 2018



Expediente RDL 035



Magistrado Ponente: Alejandro Linares Cantillo

Proyecto de norma objeto de revisión

La Corte revisó el Decreto ley 903 de 2017, “por el cual se dictan disposiciones sobre la realización de un inventario de bienes y activos a disposición de las FARC-EP”. Este decreto constaba de 6 artículos, cuyos aspectos principales consistían en imponer la obligación a las FARC-EP de elaborar un inventario definitivo de sus bienes y activos y entregarlos al Gobierno nacional, con esto se entendería plenamente concluida la dejación de armas y la terminación del conflicto. Para tal efecto, dispuso la creación de un patrimonio autónomo denominado “Fondo de Víctimas”, que sería receptor de todos los bienes inventariados, y cuya finalidad consistía en la reparación material de las víctimas y la implementación del Acuerdo Final.

Parámetro de control aplicable

La Corte destacó que, de conformidad con la sentencia C-647 de 2017, las FARC-EP debían cumplir con ciertas obligaciones especiales a fin de acceder a los beneficios penales establecidos en las normas de implementación del Acuerdo Final, entre las que se encuentran la dejación de las armas y la contribución a la reparación integral de las víctimas, especialmente diciendo la verdad en los procedimientos y protocolos para inventariar todo tipo de bienes y activos.

Puso de presente que el derecho a la reparación de las víctimas tiene soporte constitucional en los artículos 1, 13, 229 y 250 de la Constitución. Al respecto, señaló que, en desarrollo de este derecho, la Corte ha hecho énfasis en la concepción de una justicia restaurativa, según esta los victimarios deben contribuir a la reparación integral a las víctimas, atendiendo a los principios de proporcionalidad e integralidad.

Sobre la enajenación de los bienes del grupo guerrillero a favor del Estado, señaló que el artículo 34 de la Constitución prevé 3 hipótesis en las que procede la extinción de dominio mediante sentencia judicial, a saber: los bienes adquiridos (i) por enriquecimiento ilícito; (ii) en perjuicio del tesoro público y (iii); en grave deterioro de la moral social. En este sentido, precisó que los supuestos de extinción de dominio que disponga el legislador deben ser un desarrollo de estos tres supuestos.

Igualmente, sobre la destinación de los bienes inventariados para la reparación integral de las víctimas, la Corte puso de presente que el artículo 351 de la Constitución prevé el principio de unidad de caja, en virtud del cual los tributos que ingresan al patrimonio del Estado no pueden estar previamente destinados a un fin específico, con el fin de garantizar los recursos de los gastos previstos en el Presupuesto General de la Nación.

Decisiones y *ratio decidendi*

La Corte declaró la exequibilidad simple del articulado del decreto ley bajo estudio, al considerar que el inventario de bienes es una acción de valor simbólico, que da cuenta de la voluntad definitiva del cese de hostilidades; de valor práctico, que da garantías de no repetición al no poder ser utilizados de nuevo; y de valor jurídico, en cuanto cumple con la reparación de las víctimas. Igualmente, señaló que la transferencia de bienes a la nación con destinación específica no vulnera el principio de unidad de caja, por cuanto dichos bienes no constituyen una renta tributaria, sino unos recursos especiales entregados de forma voluntaria en el contexto de justicia transicional. Finalmente, consideró que la destinación de los bienes de las FARC-EP para la reparación de las víctimas se encontraba ajustada a la Constitución, ya que en los contextos de justicia transicional el primer llamado a reparar a las víctimas es el propio victimario, por ser quien ha causado el daño.

Adicionalmente, declaró la exequibilidad condicionada respecto de los siguientes asuntos:

- Afirmó que el decreto contiene una extinción de dominio *sui generis*, toda vez que, si bien no cuenta con la formalidad de la sentencia judicial, este requisito no es aplicable en el presente caso, pues fue previsto para garantizar un debido proceso al afectado, no siendo necesario en un sistema de justicia transicional cuando la entrega es voluntaria. En consecuencia, declaró exequible el artículo 2, en el entendido de que la transferencia de los bienes requiere del desarrollo de un procedimiento que garantice la publicidad del

inventario frente a terceros públicos y privados, suficientemente respetuoso del debido proceso, que permita la participación efectiva y eventual oposición de todas aquellas personas públicas y privadas que puedan tener interés en los bienes incluidos en el inventario y objeto de inclusión en el patrimonio autónomo. Tal procedimiento debe ser compatible con otros instrumentos, tales como la extinción judicial del dominio, la restitución de inmuebles, la clarificación de la propiedad y la restitución de bienes de uso público y de bienes baldíos.

- Sostuvo que la destinación de los bienes de las FARC-EP a la financiación de los programas de implementación del Acuerdo Final vulnera los derechos de las víctimas en cuanto disminuye injustificadamente los recursos destinados a su reparación. Indicó que, además, para la implementación de dichos programas ya existen otras disposiciones que señalan, entre otras, la financiación pública para la reincorporación social de los miembros de las FARC-EP. En consecuencia, declaró exequible el artículo 4, salvo la expresión “y la implementación de los programas contemplados en el punto 3.2.2 del Acuerdo Final”, que declaró inexecutable.

j. Proyecto de Ley Estatutaria número 08 de 2017 Senado, 016 de 2017 Cámara, “Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz”



Sentencia: C-080 del 15 de agosto de 2018



Expediente: RPZ 010



Magistrado Ponente: Antonio José Lizarazo Ocampo

Proyecto de norma objeto de revisión

La Corte revisó la constitucionalidad del Proyecto de Ley Estatutaria No. 08 de 2017 Senado–016 de 2017 Cámara, “Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz” (PLE JEP). Su objeto fue establecer el marco jurídico aplicable a la administración de justicia de la JEP. Estaba compuesto por 162 artículos, organizados en 12 títulos, que en líneas generales abordan los siguientes asuntos:

- El *título I* estableció los criterios de interpretación del proyecto de ley, indicando que la JEP es el componente de justicia del SIVJRN y que tendría

como objetivos los siguientes: satisfacer el derecho de las víctimas a la justicia, ofrecer verdad a la sociedad colombiana, proteger los derechos de las víctimas, contribuir al logro de una paz estable y duradera, y adoptar decisiones que otorguen seguridad jurídica a quienes participaron de manera directa o indirecta en el conflicto armado.

- El *título II* define la naturaleza, objeto y principios de la JEP. Al respecto, señala que esta institución estará sujeta a un régimen legal propio, con autonomía administrativa, presupuestal y técnica, y conocerá de forma preferente sobre las demás jurisdicciones y de forma exclusiva de las conductas cometidas con anterioridad al 1 de diciembre de 2016, por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, por quienes participaron en él. En cuanto a los principios, establece, entre otros, el de la centralidad de los derechos de las víctimas, por lo que la JEP deberá aplicar una justicia restaurativa que preferentemente busque la restauración del daño causado y la reparación de las víctimas.
- El *título III* reitera lo establecido en la Ley 1820 de 2016 en materia de beneficios penales a agentes del Estado, particularmente acerca de la renuncia a la persecución penal, la libertad transitoria condicionada y anticipada, la libertad definitiva e incondicional, y la privación de la libertad en unidad militar o policial para integrantes de las fuerzas militares y policiales en el marco de la JEP.
- El *título IV* regula las personas y los asuntos que son de competencia de la JEP. En términos generales, señala que esta última conocerá de los delitos cometidos por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, los cuales hayan sido cometidos por quienes participaron de forma directa o indirecta en el conflicto armado, en los términos establecidos en ese título.
- El *título V*, el más extenso, define la composición y los procedimientos de la JEP. Por un lado, señala que esta se conformará por los siguientes órganos: Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de Hechos y Conductas; Sala de Amnistía e Indulto; Sala de Definición de Situaciones Jurídicas; Tribunal para la Paz; y Unidad de Investigación y Acusación. A su vez, este título regula con detalle las funciones que le corresponde cumplir a cada uno de ellos. Por otro lado, señala que en la JEP se seguirán dos procedimientos: uno en caso de reconocimiento de verdad y de responsabilidad, y otro en ausencia de tal reconocimiento. Por último, este título define los requisitos que deben cumplirse para ser elegido magistrado de cualquiera de las salas o del Tribunal para la Paz.

- El *título VI* establece la composición del órgano de gobierno de la JEP, encargado de definir los objetivos, planificación, orientación de la acción y fijación de la estrategia general de la jurisdicción.
- El *título VII* hace referencia a la gestión documental de los procesos y procedimientos y al archivo de la JEP.
- El *título VIII* regula el régimen contractual, laboral y disciplinario de la JEP, así como su presupuesto.
- El *título IX* establece que las sanciones que deberá aplicar la JEP tienen como finalidad satisfacer los derechos de las víctimas y consolidar la paz. Señala también que serán de tres tipos: propias, para quienes reconozcan verdad de forma exhaustiva ante la Sala de Reconocimiento, y consistirán en restricción efectiva de la libertad de 5 a 8 años; alternativas, para quienes reconozcan verdad ante la Sección de enjuiciamiento, antes de expedida la sentencia, y consistirán en pena privativa de la libertad de 5 a 8 años; y ordinarias, para quienes no reconozcan verdad y responsabilidad, y consistirán en pena privativa de la libertad de 15 a 20 años.
- El *título X* regula los recursos y acciones procedentes contra las decisiones de la JEP.
- El *título XI* establece lo relacionado con la garantía de no extradición para los integrantes de las FARC-EP y personas acusadas de formar parte de esa organización por conductas realizadas con anterioridad a la firma del Acuerdo Final.
- El *título XII*, entre otras, establece un Comité de Coordinación Interinstitucional del SIVJRN, con la función de propiciar la articulación y coordinación de la actuación de los órganos de dicho sistema.

Parámetro de control aplicado

La Corte analizó distintos asuntos relacionados con el articulado del PLE JEP. Por cuestiones de brevedad, se hará referencia tan solo a algunos de ellos.

En primer lugar, recordó la Corte que el Acto Legislativo 01 de 2017 reguló con detalle varios aspectos relacionados con este órgano, a partir de lo cual identificó una serie de características de la JEP: (i) no pertenece a la Rama Judicial; (ii) administra justicia en el marco de la separación de poderes y de la colaboración armónica; (iii) está dotada de autonomía administrativa, técnica y presupuestal; (iv) tiene competencia prevalente y exclusiva sobre los hechos del

conflicto armado ocurridos antes del 1° de diciembre de 2016 o estrechamente derivados del proceso de dejación de armas; (v) es la encargada del componente de justicia del SIVJRN, y se articula con los demás órganos de este sistema a través de relaciones de condicionalidad e incentivos; (vi) administra justicia de forma transitoria; (vii) tiene un régimen especial de empleo público; (viii) tiene competencia para adoptar su reglamento y para organizar su funcionamiento; (ix) dispone de un procedimiento especial, acorde con las características propias de la justicia transicional y con su autonomía; y (x) los altos funcionarios de esta entidad se encuentran sometidos a reglas y requisitos especiales de elección dentro del régimen de la función pública.

En segundo lugar, consideró que distintas disposiciones constitucionales reconocen el derecho a la justicia (artículos 1, 2, 5 y 229 de la Constitución, artículo transitorio 66 de la Constitución y Acto Legislativo 01 de 2017), lo cual no necesariamente se opone al otorgamiento de amnistías, pues ellas se encuentran reconocidas en el numeral 17 del artículo 150 de la Constitución y en el artículo 6.5 del Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra. Con todo, precisó que ellas solo pueden referirse a delitos políticos y a aquellos que le sean conexos, y de ninguna forma pueden abarcar graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH. Además, indicó que, pese a que las actuaciones de los agentes del Estado no encuadran en la definición de delitos políticos, pueden recibir otros beneficios penales similares, si con ellos se pretende contribuir a la finalización de conflicto armado, *“para no generar desequilibrios entre los distintos actores y garantizar, de esa manera, su seguridad jurídica”*. Así, destacó que el artículo transitorio 17 del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2017 indicó que se otorgaría a los agentes del Estado un tratamiento diferenciado, equitativo, equilibrado, simultáneo y simétrico.

En tercer lugar, indicó que, según el artículo 66 transitorio de la Constitución, la priorización y la selección son instrumentos inherentes a la justicia transicional. Por ello, ese mismo artículo dispone que el Congreso de la República, por iniciativa del Gobierno Nacional, podrá mediante ley estatutaria determinar criterios de selección que permitan centrar los esfuerzos en la investigación penal de los máximos responsables de todos los delitos que adquieran la connotación de crímenes de lesa humanidad, genocidio, o crímenes de guerra cometidos de manera sistemática. Según explicó la Corte, recordando lo dicho en la sentencia C-579 de 2013, esta estrategia de persecución penal pretende cambiar el enfoque de investigación *“caso a caso”*, por lo que la JEP debe privilegiar la construcción de macro-procesos. Señaló, por último, que aquellas personas responsables de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH cuyos casos no sean seleccionados

podrán acceder a tratamientos penales especiales, como la suspensión de la ejecución de la pena, la aplicación de sanciones extrajudiciales, de penas alternativas, o de modalidades especiales de ejecución y cumplimiento de la pena, o la renuncia condicionada a la persecución judicial penal.

En cuarto lugar, la Corte explicó el funcionamiento del régimen de condicionalidades para acceder y mantener cualquier tratamiento especial de justicia en la JEP. Así, indicó que, según los artículos 1 transitorio y 5 transitorio del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2017, el tratamiento especial de justicia por parte de la JEP se otorgará a quienes aporten verdad, justicia y reparación a las víctimas y garanticen la no repetición. Afirmó que el incumplimiento de estas condiciones puede implicar que no se otorguen ciertos beneficios, o, en caso de haberse otorgados, de que se pierdan, sin que ello implique la JEP deje de ser la autoridad competente para conocer acerca de sus actuaciones. Igualmente, indicó que no todos los incumplimientos deben tener las mismas consecuencias, sino que deben aplicarse los principios de gradualidad y proporcionalidad.

En este sentido, explicó la Corte que la sanción más grave, que consiste en la exclusión de la JEP, debe aplicarse a quienes se alzan nuevamente en armas. En este sentido, sostuvo que *“pierde toda justificación constitucional el acceso a los tratamientos de la [JEP] si quienes suscribieron un acuerdo de paz se alzan nuevamente en armas, a nivel individual o colectivo, por cuanto ello afecta la garantía más importante de no repetición, que es la no reanudación del conflicto armado. Se trata de una condición esencial de acceso a la JEP y, por lo mismo, su incumplimiento es causal de exclusión de ella”*. Los demás incumplimientos de las condiciones de la JEP, como por ejemplo no revelar de forma plena la verdad sobre lo conocido, podrá dar lugar, por ejemplo, a que no se impongan las sanciones propias de la JEP, sino las alternativas o incluso las ordinarias

Decisiones y ratio decidendi

La Corte declaró la exequibilidad de la mayoría del Proyecto de Ley Estatutaria No. 08 de 2017 Senado–016 de 2017 Cámara, *“Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz”*, al considerar que desarrolla el marco constitucional previsto en los actos legislativos 01 de 2012 y 01 de 2017, cuya constitucionalidad había sido previamente definida por la Corte en las sentencias C-579 de 2013 y C-674 de 2017. Con todo, consideró necesario adoptar ciertas decisiones de inexequibilidad o de exequibilidad condicionada, para hacer compatible la norma revisada con el marco constitucional aplicable. Tales determinaciones fueron las siguientes:

- Consideró que los criterios de selección que debe aplicar la JEP solo pueden definirse a través de ley estatutaria, razón por la cual declaró inconstitucional que el artículo 19 del PLE JEP afirmara que ellos serían, “entre otros”, los previstos en dicha norma, por lo que concluyó que la expresión entre comillas era inexecutable. A su vez, con relación al párrafo 2 del mismo artículo 19, que indicaba que no podría renunciarse al ejercicio de la acción penal en caso de delitos no amnistiables, consideró necesario ajustar su contenido a lo previsto en el artículo 66 transitorio de la Constitución. Dicho artículo establece que el Estado puede acudir a criterios de selección y priorización para concentrar los esfuerzos de investigación en determinados delitos graves. La Corte había considerado que esta norma constitucional era ajustada a la Constitución, pues no desconocía la obligación del Estado de investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos y las infracciones al DIH. Por lo anterior, condicionó en el sentido de que la expresión “delitos no amnistiables”, en el sentido de que *“se refiere exclusivamente a aquellos que adquieran la connotación de crímenes de lesa humanidad, genocidio o crímenes de guerra cometidos de manera sistemática, los cuales podrán ser atribuidos a los máximos responsables”*.
- Sostuvo que el párrafo 1 del artículo 20 del PLE JEP daba a entender que, ante el incumplimiento de cualquier requisito del régimen de condicionalidades por parte de una persona sometida a la JEP, esta perdería “todos los” tratamientos especiales, beneficios, renunciaciones, derechos y garantías. Al respecto, la Corte recordó que en la sentencia C-674 de 2017 indicó que el SIVJNR se estructura con base en los principios de gradualidad y proporcionalidad, según los cuales *“el nivel de contribución a la verdad, a la reparación y a la no repetición determina, al menos parcialmente, la magnitud de los beneficios susceptibles de ser otorgados, y en el sentido de que la dimensión y la gravedad del incumplimiento de las condiciones determina el alcance de la pérdida del tratamiento especial”*. Teniendo en cuenta lo anterior, afirmó que la expresión “todos los” era inconstitucional, pues desconocía los principios de gradualidad y proporcionalidad en la aplicación del régimen de condicionalidad.
- Cuestionó que los destinatarios de las decisiones de las salas y secciones de la JEP fueran los únicos que pudieran controvertirlas, por lo que declaró inconstitucional la expresión *“a solicitud del destinatario de las mismas”*, contenida en el inciso 4 del artículo 21 del PLE JEP.
- Recordó que, de conformidad con la sentencia C-674 de 2017, la acción de tutela procede contra las decisiones de la JEP. En consecuencia, declaró inconstitucional la expresión *“solo”*, contenida en el artículo 22 del PLE

JEP, pues afirmaba que las providencias del Tribunal para la Paz “solo” pueden ser revocadas por el propio órgano. En el mismo sentido, condicionó la constitucionalidad del artículo 95 del PLE JEP. Igualmente, declaró la inconstitucionalidad del inciso 1 del artículo 148 del PLE JEP.

- Afirmó que las decisiones del Tribunal para la Paz pueden quedar sin efecto o ser invalidadas exclusivamente según las causales previstas en la ley, por lo que declaró inconstitucional que el reglamento de la JEP definiera otras causales. Por eso, declaró inconstitucional la expresión “o en el reglamento”, contenida en el artículo 22 del PLE JEP.
- Señaló que, según lo establece el artículo transitorio 10 del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2017, la Corte Suprema de Justicia es la competente para revisar sus propias sentencias, con la única excepción de quienes hubieran sido condenados por tal autoridad judicial teniendo en cuenta su condición de combatientes. En consecuencia, condicionó la constitucionalidad de la expresión “en cualquier jurisdicción”, contenida en el artículo 32 del PLE JEP, en este sentido antes indicado.
- Indicó que la Unidad de Investigación y Análisis de la JEP debe concentrar sus esfuerzos de investigación en los máximos responsables de los hechos seleccionados por la JEP que no hubieran reconocido su responsabilidad. En este sentido, condicionó la constitucionalidad de la expresión “presentación de acusaciones por la Unidad de Investigación y Acusación, de oficio”, contenida en el artículo 34 del PLE JEP, pues daba a entender que tal unidad podía libremente investigar otros casos distintos a los previamente seleccionados.
- Adujo que la JEP tiene competencia prevalente sobre las actuaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas, no porque así lo establezca el Acuerdo Final, sino porque así lo dice el Acto Legislativo 01 de 2017. Por ello, declaró la inconstitucionalidad de la expresión “en el Acuerdo Final y”, prevista en el artículo 36 del PLE JEP.
- Reiteró el precedente establecido en la sentencia C-007 de 2018, sobre distintos asuntos, con base en lo cual adoptó distintas decisiones:
 - a. Constató que el PLE JEP hacía referencia, en distintas disposiciones, a conductas penales sobre las cuales la Corte previamente había declarado su inexequibilidad o su exequibilidad condicionada. Así, en los artículos 41, 42, 45, 46, 51, 52, 53, 57, 82, 83 y 85 hacía referencia a “graves” crímenes de guerra, los cuales eran definidos como “toda infracción del Derecho Internacional Humanitario cometida de forma sistemática”.

La Corte declaró su inconstitucionalidad, siguiendo lo decidido en la sentencia C-007 de 2018. A su vez, esos mismos artículos hacían referencia al delito de *“reclutamiento de menores, todo ello conforme a lo establecido en el Estatuto de Roma”*. La constitucionalidad de esta expresión se condicionó, nuevamente con base en la sentencia C-007 de 2018, *“en el sentido de que las conductas a las que se refiere esta prohibición cometidas hasta el 25 de junio de 2015 no son amnistiabiles si el sujeto pasivo es una persona menor de 15 años; a partir de ese momento, no lo serán las cometidas contra una persona menor de 18 años”*.

- b. Adujo que los beneficios penales otorgados en virtud del Acuerdo Final están condicionados al cumplimiento de una serie de compromisos, por lo que existen entonces requisitos de acceso y permanencia ellos. Con base en ello, afirmó que los artículos 49 y 55 del PLE JEP, que regulan la contribución a la satisfacción de los derechos de las víctimas y la libertad definitiva e incondicional, respectivamente, debían entenderse en relación con lo decidido en la sentencia C-007 de 2018 acerca del régimen de condicionalidades aplicable a quienes reciban tratamientos especiales diferenciados.
 - c. Especificó que la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas puede recibir información de toda organización social que tenga conocimiento de hechos ocurridos en el contexto de la protesta social o de disturbios públicos. En ese sentido, declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 85 del PLE JEP. También indicó que el delito de *“lesiones personales”*, como conexo al delito político, se refiere a aquellas que produzcan una incapacidad médica máxima de 30 días.
- Argumentó que el artículo 43 del PLE JEP, que hace referencia a la renuncia a la persecución penal sobre agentes del Estado como una de las funciones de la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas, cometió un error de técnica legislativa, al hacer remisión al artículo 83 del PLE JEP, pues este no se refiere a agentes del Estado. Por lo tanto, declaró inexecutable tal remisión.
 - Adoptó distintas determinaciones con relación al artículo 62 del PLE JEP, en el que se reguló la competencia material de esta entidad:
 - a. Precisó la competencia de la JEP respecto de los delitos de ejecución permanente que hubieran iniciado antes del 1 de diciembre de 2016 y con relación a los cuales se hubieran realizado actos de ejecución posteriores a esa fecha. Consideró que en tal evento debía aplicarse el inciso 4 del artículo 5 transitorio del artículo 1 del Acto Legislativo

- 01 de 2017, que afirma que es la JEP la competente para conocer de ellos, razón por la que declaró la inconstitucionalidad del numeral 3 del inciso 5 del artículo 62 del PLE JEP. En todo caso, aclaró que, si una conducta cometida con posterioridad al 1 de diciembre de 2016 es delictiva y no guarda relación con un delito de ejecución permanente iniciado antes de esa fecha o con el proceso de dejación de armas, configurará un nuevo delito y su conocimiento será de competencia de la jurisdicción ordinaria.
- b. Recordó que, de acuerdo con lo decidido en la sentencia C-674 de 2017, los no combatientes (es decir, los terceros civiles y los agentes del Estado que no sean miembros de la Fuerza Pública) podrán someterse a la JEP de forma voluntaria. Por ello, se condicionó en este sentido la expresión *“con excepción de los terceros civiles, agentes del Estado que no hacen parte de la Fuerza Pública y los aforados constitucionales”*, contenida en el inciso 7, así como del parágrafo 4.
 - c. Reiteró que la Corte Suprema de Justicia es la competente para revisar sus propias sentencias, con la única excepción de quienes hubieran sido condenados por tal autoridad judicial teniendo en cuenta su condición de combatientes, razón por la cual condicionó la constitucionalidad del parágrafo 1.
- Tomó distintas decisiones con relación al artículo 63 del PLE JEP, que reguló la competencia material de la JEP:
 - a. Explicó que la jurisdicción ordinaria será competente para juzgar las conductas de los desertores cometidas antes del 1 de diciembre de 2016, pero advirtió que para que ello suceda debe existir un pronunciamiento de la JEP decidiendo sobre su exclusión. En ese sentido, condicionó los numerales 2 y 3 del inciso 4.
 - b. Declaró inconstitucional la expresión *“En ningún caso, la sala de amnistía podrá considerar personas sobre las cuales la Oficina del Alto Comisionado haya decidido su no acreditación”*, contenida en el inciso 6, así como la totalidad del inciso 7, que establece que las FARC-EP o la Oficina del Alto Comisionado para la Paz podrán determinar el retiro de alguna persona previamente incluida en los listados, pues se desconocería la competencia prevalente de la JEP para decidir sobre la exclusión de una persona sometida a ella.
 - Afirmó que la Fiscalía General de la Nación no *“podrá”*, sino que deberá, priorizar las investigaciones sobre los terceros civiles, según lo decidido en la sentencia C-674 de 2017. Por ello, declaró la inconstitucionalidad de la

expresión mencionada, contenida en el artículo 71 del PLE JEP, sustituyéndola por la expresión “deberá”.

- Respecto del artículo 79 del PLE JEP, que define las funciones de la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad y de Determinación de Hechos y Conductas, sostuvo lo siguiente:
 - a. *Con* relación al literal j), reiteró el precedente fijado en la sentencia C-025 de 2018. Tal literal estableció que, en determinado momento procesal (esto es, cuando la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad (SRVR) anuncie que presentará sus conclusiones al Tribunal para la Paz), la Fiscalía General de la Nación no seguirá adelantando determinadas actuaciones de indagación e investigación (siempre que no se trate de proferir sentencias, imponer medidas de aseguramiento, ordenar capturas o cumplir las que previamente se hayan ordenado). En el precedente citado, la Corte había definido que la Fiscalía no podría ordenar la citación a la práctica de diligencias judiciales, y reiterando lo allí fijado condicionó la constitucionalidad del literal j). En dicha sentencia, la Corte resaltó que su interpretación coincidía con la posición adoptada por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, reflejada en el de auto AP5069-2017 (50655) del 9 de agosto de 2017. Ahora bien, la Corte indicó, con todo, que la anterior decisión no implica que nadie vaya a realizar tales actuaciones, pues la SRVR las hará (tal como actualmente está sucediendo con las citaciones a altos mandos militares y de las FARC).
 - b. *Con* relación al literal m) y al parágrafo, se precisó que debía entenderse que hacían referencia no solo a los pueblos indígenas, sino en general a las comunidades étnicas.
- Consideró que el reconocimiento de verdad y responsabilidad por la realización de conductas de competencia de la JEP debía hacerse por parte de todos los comparecientes a la JEP, por lo que consideró que la posibilidad de que existieran reconocimientos colectivos no debía entenderse como una sustitución o reemplazo de tal obligación. En ese sentido, condicionó la expresión “*colectiva*”, contenida en el inciso 1 del artículo 80 del PLE JEP.
- Afirmó que, de acuerdo con el inciso 5 del artículo transitorio 7 del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2017, todos los órganos competentes deben prestar colaboración a la Unidad de Investigación y Acusación de la JEP. Por ello, consideró inconstitucional la expresión “*acusatorios*” contenida en el artículo 86, por considerar que limitaba los órganos que debían prestar a tal unidad su colaboración.

- Manifestó que la facultad otorgada a los magistrados de las salas de la JEP de comisionar “*a cualquier autoridad*” la práctica de pruebas, contenida en el artículo 88 del PLE JEP, desconocía la reserva judicial en la práctica de pruebas y, por esa vía, los principios de inmediatez y de contradicción. En consecuencia, declaró su constitucionalidad condicionada, en el sentido de que se refiere exclusivamente a las autoridades judiciales señaladas por la ley.
- Sostuvo que la JEP tendrá vigencia hasta por 20 años, y con posterioridad a tal fecha solo podrá continuar operando la Sección de Estabilidad y Eficacia, tal como lo dispone el artículo 15 transitorio del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2017. Por ello, declaró inconstitucionales los incisos 2 y 3 del párrafo del artículo 91 del PLE JEP, por cuanto estos contemplaban la posibilidad de que se integraran nuevamente otros órganos de la JEP una vez concluido en plazo de 20 años. Igualmente, sostuvo que era equivocado indicar que los magistrados del Tribunal para la Paz y de las salas de la JEP ejercerían de forma indefinida, razón por la que declaró inconstitucional la expresión “*y ejercerán de forma indefinida*”, contenida en los artículos 99 y 102 del PLE JEP.
- Preciso que la competencia de la JEP es para determinar la responsabilidad por los delitos cometidos en el marco del conflicto armado, mas no para imponer obligaciones de reparación, particularmente al Estado, pues esta sigue siendo competencia exclusiva del Consejo de Estado. Por ello, declaró la inconstitucionalidad del literal d) del artículo 93 del PLE, al entender que podía ser interpretado en el sentido de desconocer tal distribución de competencias.
- Indicó que solo tienen la calidad de funcionarios de la JEP los magistrados de las Salas y Secciones del Tribunal para la Paz, los fiscales de la Unidad de Investigación y Acusación, y el Secretario Ejecutivo. Por ello, consideró que no era posible darles tal carácter a los equipos auxiliares, razón por la que declaró inconstitucional la expresión “*así como los equipos auxiliares de los anteriores que no cumplan con funciones exclusivamente administrativas*”, contenida en el artículo 98 del PLE JEP.
- Señaló que los requisitos para acceder al cargo de magistrado de la JEP fueron establecidos de forma restrictiva directamente por la Constitución, en el inciso 8 del artículo transitorio 5 del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2017, por lo que no puede el Congreso de la República agregar otros adicionales, como lo había hecho en el párrafo de los artículos 100 y 104. En consecuencia, declaró la inconstitucionalidad del párrafo de estos dos artículos.

- Consideró que los incisos 7 y 8 del artículo transitorio 7 del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2017 especificaron que la función de los magistrados suplentes de la JEP sería la de suplir las vacantes de los temporales. Advirtió que los artículos 101 y 103 del PLE JEP permitían que los órganos de la JEP alteraran sus funciones, por lo que los declaró inconstitucionales.
- Explicó que, según el inciso 2 del artículo transitorio 14 del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2017, las causales de impedimento de los magistrados de la JEP se definirían según la ley procesal vigente. En consecuencia, señaló que el Congreso de la República no podía ampliar tales causales, razón por la cual declaró inconstitucionales la expresión “*además de las siguientes*” y los numerales 1 a 5 contenidos en el artículo 105 del PLE JEP.
- Afirmó que, de acuerdo con el párrafo 2 del artículo transitorio 5 del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2017, corresponde a la instancia de gobierno de la JEP definir los requisitos de los cargos de esa jurisdicción. Por ello, consideró que esto no podía realizarse mediante el reglamento interno de la JEP. Por ello, declaró inconstitucionales las expresiones “*de la jurisdicción*” y “*artículo transitorio 12 del*”, contenidas en el artículo 109 del PLE JEP.
- Precisó la competencia del Comité de Escogencia, así como las situaciones que dan lugar a su convocatoria. Así, indicó que, según el Acto Legislativo 01 de 2017, debe convocarse para la provisión de vacantes absolutas de los distintos cargos que tiene a su cargo elegir, así como para reintegrar la lista de magistrados suplentes de la JEP, una vez esta se haya agotado. En este sentido, procedió a condicionar el artículo 110 del PLE JEP.
- Adoptó distintas determinaciones relacionadas con el artículo 112 del PLE JEP, relacionado con las funciones del órgano de gobierno de la JEP:
 - a. *Indicó que este órgano podría determinar la estructura de la JEP, pero sin afectar el diseño constitucional que fue definido en el Acto Legislativo 01 de 2017. En tal sentido, condicionó el numeral 3.*
 - b. *Explicó que existe reserva legal sobre las reglas de empleo de la JEP, por lo que no era posible que el órgano de gobierno de la JEP adoptara el reglamento interno de vinculación de personal. En consecuencia, declaró inconstitucional la expresión “y vinculación”, contenida en el numeral 6.*
 - c. *Consideró que existía una antinomia entre el numeral 8 del artículo 112 y el artículo 123 del PLE JEP, relacionado con quién definía la nomenclatura de los empleos que conforman la planta de personal de*

la JEP. Al respecto, consideró que el legislador estaba facultado para atribuir tal atribución al Gobierno nacional, como lo hace el artículo 123, razón por la cual declaró inconstitucional la expresión “*las, nomenclatura*”, prevista en el numeral 8 antes mencionado.

- Consideró que el Secretario Ejecutivo de la JEP tenía competencia para recibir y verificar los listados enviados por el Ministerio de Defensa de miembros de la Fuerza Pública que *prima facie* cumplieran con los requisitos para la aplicación de libertad transitoria condicionada y anticipada, mas no podía modificarlos. Por ello, declaró la inconstitucionalidad de la expresión “*y eventualmente modificar*”, incluida en el numeral 5 del artículo 114 del PLE JEP.
- Sostuvo que el artículo 125 del PLE JEP incurrió en un error de técnica legislativa, pues, aunque pretendía modificar la norma que establece el presupuesto de gastos del Presupuesto General de la Nación, no lo hizo, olvidando entonces incluir a la JEP como una sección del presupuesto. La Corte consideró que, en vez de declarar la inconstitucionalidad, para defender la autonomía presupuestal de la JEP, establecida en el artículo transitorio 5 del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2017, era preferible precisar que se “*incluye a la Jurisdicción Especial para la Paz como una sección de los gastos de funcionamiento del Presupuesto de Gastos del Presupuesto General de la Nación*”.
- Indicó que el artículo 13 transitorio del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2017 definió de manera exclusiva las penas que podrá aplicar la JEP, respecto de los delitos de su competencia. Tales penas son de tres tipos: propias, alternativas y ordinarias. En consecuencia, la Corte encontró una contradicción entre tal norma y el artículo 146 del PLE JEP, pues este indicaba que las penas mencionadas no resultarían aplicables a “*quienes hayan cometido cualquier tipo de delito sexual contra Niños, Niñas o Adolescentes*”. Indicó que la finalidad de esta norma era loable, pues pretendía responder ante la evidente gravedad que implican los delitos sexuales cometidos contra menores de edad. Pese a ello, sostuvo que el Acto Legislativo 01 de 2017 no solo delimitó el ámbito de competencia de la JEP, sino también las sanciones aplicables respecto de los delitos de su competencia. Por esta razón, declaró la inconstitucionalidad del artículo 146 del PLE JEP.
- Señaló que el artículo transitorio 19 del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2017 reguló la garantía de no extradición, la cual se aplica a todos los integrantes de las FARC-EP y a las personas acusadas de hacer parte de tal organización por cualquier conducta realizada con anterioridad a la firma del Acuerdo Final y a aquellas estrechamente vinculadas con el proceso de

dejación de armas. En caso de que la solicitud de extradición sobre alguna de estas personas se refiera a conductas supuestamente cometidas después de esa fecha, la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz determinará la fecha precisa sobre la que versa la solicitud de extradición. Si fuera posterior a la firma del Acuerdo Final y sobre una conducta no relacionada estrechamente con el proceso de dejación de armas, la remitirá a las autoridades competentes (es decir, la Corte Suprema de Justicia y el Presidente de la República) para que decidan sobre ella. La Corte indicó que estas autoridades, en el momento de analizar la procedencia de la extradición, deberá *"ponderar el deber de cooperación internacional en la lucha contra la criminalidad con los valores y principios constitucionales como la paz, los derechos de las víctimas y la obligación internacional de investigar y juzgar las graves violaciones a los derechos humanos y las graves infracciones al DIH"*. Para ello, deberán tener en cuenta, entre otros, la obligación del Estado colombiano de investigar y juzgar las violaciones a los derechos humanos y las infracciones al DIH, particularmente, a los máximos responsables de los crímenes de guerra cometidos de manera sistemática, de genocidio y de delitos de lesa humanidad, así como la realización de los objetivos del SIVJNR.

Adicionalmente, la Corte constató que, aunque en general la regulación en materia de extradición contenida en el PLE JEP se ajustaba al régimen jurídico mencionado, existían algunas diferencias, a saber:

- a. El artículo 152 del PLE JEP prohibía la extradición activa, la cual no se encontraba prohibida en el artículo transitorio 19 del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2017. Por ello, declaró la inconstitucionalidad de las expresiones *"activa o"* y *"activa y"*, contenida en los incisos 1 y 2 de la norma mencionada.
- b. En el artículo 153 del PLE JEP se omitió mencionar, dentro de la prohibición de extradición, las conductas estrechamente relacionadas con el proceso de dejación de armas cometidas con posterioridad a la firma del Acuerdo Final. En consecuencia, condicionó la constitucionalidad del artículo 153, en el entendido de que también se remitirán a la Sala de Reconocimiento las conductas estrechamente vinculadas al proceso de dejación de armas y que hubieren tenido lugar antes de concluir este.
- c. El artículo 156 del PLE JEP afirmaba que no se concederá la extradición tampoco a *"otras personas"* que estén ofreciendo verdad ante el SIVJNR mientras terminan de ofrecer verdad. La Corte indicó que esas *"otras personas"* se refiere a personas naturales sometidas a la jurisdicción de la JEP, no mencionadas en los artículos 152 a 155 del PLE JEP, en

particular terceros y agentes del Estado no miembros de la Fuerza Pública que están ofreciendo verdad plena en el SIVJRN.

- d. El artículo 157 del PLE JEP, acerca de la cooperación judicial con terceros países que podría solicitar la JEP, fue declarado constitucional de forma condicionada, en el entendido de que cualquier solicitud de cooperación judicial internacional deberá tramitarse a través de los canales y procedimientos previstos en los tratados internacionales y en el ordenamiento jurídico interno. Por esa misma razón, declaró la inconstitucionalidad de la expresión "*Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 152 de esta ley*".

6. En relación con el Punto 6, “Implementación, verificación y refrendación”

El Acuerdo Final describe el contenido del Punto 6 de la siguiente forma:

“El Punto 6 contiene el acuerdo ‘Mecanismos de implementación y verificación’ en el que se crea una ‘Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final’, integrada por representantes del Gobierno nacional y de las FARC-EP con el fin, entre otros, de hacer seguimiento a los componentes del Acuerdo y verificar su cumplimiento, servir de instancia para la resolución de diferencias, y el impulso y seguimiento a la implementación legislativa.

Adicionalmente crea un mecanismo de acompañamiento para que la comunidad internacional contribuya de distintas maneras a garantizar la implementación del Acuerdo Final, y en materia de verificación se pone en marcha un modelo con un componente internacional integrado por los países que durante el proceso han tenido el papel de garantes y acompañantes y dos vocerías internacionales, todo ello soportado en la capacidad técnica del Proyecto del Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz de la Universidad de Notre Dame de los Estados Unidos”.

Con relación a este punto, la Corte profirió diez sentencias, revisando la constitucionalidad de tres actos legislativos y siete decretos-ley.

a. Decreto ley 121 de 2017, “por el cual se adiciona un capítulo transitorio al Decreto 2067 de 1991”: Sentencia C-174 de 2017



Sentencia: C-174 del 22 de marzo de 2017



Expediente: RDL 002



Magistrada Ponente: María Victoria Calle Correa

Norma objeto de control

La Corte revisó la constitucionalidad del Decreto ley 121 de 2107, “por el cual se adiciona un capítulo transitorio al Decreto 2067 de 1991”. Esta norma tenía

la finalidad de regular el procedimiento que debía aplicar la Corte al revisar la constitucionalidad de los actos legislativos, de las leyes y de los proyectos de ley estatutaria expedidos en virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, así como de los decretos-ley proferidos en virtud de las facultades presidenciales para la paz. Esta norma, compuesta por dos artículos, reducía los términos aplicados ordinariamente por la Corte para realizar el control de constitucionalidad sobre normas de similar naturaleza.

Parámetro de control aplicado

La Corte señaló que, según los artículos 1 y 2 del Acto Legislativo 01 de 2016, los términos para el control constitucional de los actos legislativos, las leyes y las leyes estatutarias dictadas a su amparo “*se reducirán a la tercera parte de los del procedimiento ordinario*”. Teniendo en cuenta lo anterior, recordó que, según el numeral 4 del artículo 242 de la Constitución, “[d]e ordinario, la Corte dispondrá del término de sesenta días para decidir, y el Procurador General de la Nación, de treinta para rendir concepto”.

Decisión y ratio decidendi

La Corte encontró ajustadas a la Constitución la mayoría de las disposiciones del decreto ley estudiado, argumentando que se ajustan a lo previsto en el artículo 242 de la Constitución y en el Acto Legislativo 01 de 2016. Por su parte, consideró inexecutable la expresión “*equivalente al tiempo que faltare para que se cumplan dos (2) meses, contados a partir de la fecha de entrada en vigencia del decreto sometido a control*”, contenida en el numeral 8 del artículo 3 del Capítulo X transitorio del Decreto 2067 de 1991, así como de su parágrafo. Según la Corte, ambas disposiciones crean la idea equivocada de que todo el proceso de control, desde el inicio hasta la sentencia, debe agotarse en dos meses, lo cual contradice el orden constitucional, pues el proceso de revisión es distinto del tiempo de adopción de la sentencia.

b. Decreto ley 248 de 2017, “por el cual se dictan disposiciones sobre el Fondo Nacional de Regalías en Liquidación y se dispone de los saldos del mismo para financiar proyectos de inversión para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”: Sentencia C-253 de 2017



Sentencia: C-253 del 27 de abril de 2017



Expediente: RDL 004



Magistrada Ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado

Norma objeto de revisión

La Corte revisó la constitucionalidad del Decreto ley 248 del 14 de febrero de 2017, “por el cual se dictan disposiciones sobre el Fondo Nacional de Regalías en Liquidación y se dispone de los saldos del mismo para financiar proyectos de inversión para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”. El objetivo de esta norma, compuesta por dos artículos, fue asignar los recursos sobrantes de la liquidación del Fondo Nacional de Regalías (“FNR-L”) a proyectos cuyo objetivo sea la implementación del Acuerdo Final, sin desconocer los recursos que por disposición constitucional y legal corresponden a las entidades territoriales. Además, establece un mecanismo legal dirigido a la amortización de las acreencias de las entidades territoriales al FNR-L.

Parámetro de control aplicado

La Corte señaló que, de acuerdo con el régimen constitucional de las regalías (contenido principalmente en el artículo 361 de la Constitución), estas son un recurso exógeno de las entidades territoriales, por lo que la ley tiene un amplio margen de configuración normativa en materia de distribución de las regalías y compensaciones, incluyendo las que conformaron el extinto Fondo Nacional de Regalías. Igualmente, señaló que hace también parte de la órbita de regulación del legislador definir el uso adicional de los citados recursos. Con todo, precisó que tal facultad de configuración debía ejercerse de manera razonable y proporcionada, atendiendo a dos limitaciones: “(i) la obligación de que toda explotación de recursos naturales no renovables genere una regalía a favor del Estado; (ii) la imposibilidad de centralizar por completo los recursos de

regalías y compensaciones, pues ello haría ineficaz el mandato de participación de las entidades territoriales".

Igualmente, la Corte tuvo en consideración el principio de legalidad del gasto público, al recordar que, según el inciso 2 del artículo 360 de la Constitución, será la ley, a iniciativa del Gobierno, la que determinará la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, uso eficiente y destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables.

Decisiones y ratio decidendi

La Corte declaró la exequibilidad del inciso 1 del artículo 1 del Decreto ley 248 de 2017, al considerar que destinar un uso adicional a los saldos del portafolio del FNR-L se inserta dentro del amplio margen de configuración legislativa que la Constitución reconoce para la distribución de los recursos de regalías, sin incurrir en la prohibición de centralizar completamente dichos montos, en perjuicio de los intereses de las entidades territoriales. Igualmente, declaró la exequibilidad del artículo 2 de esta norma, relacionada con la vigencia del decreto ley mencionado.

Por su parte, declaró la inexecutable de los incisos 2 y 3 y del párrafo del artículo 1 de la misma norma, relacionados con el mecanismo de amortización para el pago de las obligaciones que tienen las entidades territoriales con el FNR-L, argumentando que el Gobierno no cumplió con la carga de justificar en qué medida esta regulación resultaba urgente y, por tanto, por qué el proceso ordinario legislativo era inidóneo en el presente asunto.

C. Decreto ley 691 del 27 de abril de 2017, “por el cual se sustituye el Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto por el Fondo Colombia en Paz (FCP) y se reglamenta su función”: Sentencia C-438 de 2017



Sentencia: C-438 del 13 de julio de 2017



Expediente: RDL 011



Magistrada Ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado

Norma objeto de revisión

La Corte revisó la constitucionalidad del Decreto ley 691 de 2017, “por el cual se sustituye el Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto por el Fondo Colombia en Paz (FCP)” y se reglamenta su función”. Esta norma, compuesta por 15 artículos, tenía como propósito sustituir el Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto por el Fondo Colombia en Paz (“FCP”). Este último estaría organizado como un patrimonio autónomo del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, sin estructura administrativa propia, administrado por una o varias sociedades fiduciarias. Este fondo tendría como objeto ser el principal instrumento para la administración, coordinación, articulación, focalización y ejecución de las diferentes fuentes de recursos para realizar las acciones necesarias para la implementación del Acuerdo Final. El decreto ley mencionado estableció además el régimen jurídico del FCP.

Parámetro de control aplicado

La Corte señaló que, de acuerdo con los artículos 346 a 348 de la Constitución, el Presupuesto General de la Nación, como estimativo de los ingresos fiscales, está conformado por los ingresos o rentas y los gastos o apropiaciones. Explicó que dentro de las rentas se encuentran los fondos especiales. Estos han sido entendidos como una categoría de rentas nacionales *sui generis*, pues “se diferencia de los ingresos tributarios y no tributarios, que prevé el legislador orgánico con el ánimo de otorgar soporte jurídico a determinadas modalidades de concentración de recursos públicos”.

La Corte sostuvo que existen dos modalidades de fondos: los *fondo-entidad* y los *fondo-cuenta*. La diferencia entre ambos radica que los primeros tienen personería jurídica, por lo que modifican la estructura de la administración nacional, mientras que los segundos no la tienen, por lo que no modifican la estructura de la administración nacional, aunque se encuentran vinculados a una autoridad que hace parte de esta. En este sentido, señaló que los fondos-cuenta son verdaderos fondos especiales. Afirmó igualmente que estos fondos requieren de la existencia de una ley que los cree, por cuanto suponen una excepción al principio de unidad de caja. A su vez, indicó que los fondos-cuenta pueden ser un patrimonio autónomo y, en general, se admite que se rijan por las reglas de contratación de derecho privado como una excepción a las disposiciones que rigen la contratación pública, que son temporales en el contexto de situaciones de emergencia.

Decisión y ratio decidendi

La Corte declaró la exequibilidad simple del decreto ley revisado, teniendo en cuenta distintos argumentos: la creación de fondos especiales de carácter temporal no excede las competencias del legislador extraordinario, pues estos fondos pueden ser creados para atender situaciones excepcionales que, cuando desaparezcan, hagan que esto mismo suceda con el fondo; el FCP está sometido al régimen privado, pero también a los principios propios de la contratación estatal, como la celeridad, la buena fe y la transparencia; las disposiciones sobre el manejo de los recursos propenden por su administración eficiente; las fuentes de financiación no impactan la destinación específica de las regalías ni la autonomía de las entidades territoriales; y los recursos que hacen parte del FCP estarán sometidos al control y vigilancia de la Contraloría General de la República.

d. Decreto ley 888 del 27 de mayo de 2017, “por medio del cual se modifica la estructura y se crean unos cargos en la planta de la Contraloría General de la República”: Sentencia C-470 de 2017



Sentencia: C-470 del 19 de julio de 2017



Expediente: RDL 021



Magistrada Ponente: Cristina Pardo Schlesinger

Norma objeto de revisión

La Corte revisó el Decreto ley 888 de 2017 “por el cual se modifica la estructura y se crean unos cargos en la planta de la Contraloría General de la República”. El objetivo de este decreto ley, compuesto por 7 artículos, era crear una nueva dependencia en el nivel central de esta entidad, denominada Unidad Delegada para el Posconflicto, adscrita al despacho del Contralor General de la República, con la misión de hacer seguimiento a todos los recursos públicos destinados a la implementación del Acuerdo Final, a las instituciones creadas por el Estado para cumplirlo y a las políticas desarrolladas por estas. Para tal fin, asignó a dicha dependencia 18 funciones específicas y creó nuevos cargos al interior de la entidad.

Parámetro de control aplicado

La Corte destacó que, en virtud del artículo 267 de la Constitución, el control fiscal ejercido por la Contraloría General de la República es amplio e integral, esto es, que todos los niveles de la administración pública, los particulares y las entidades que administren fondos o bienes de la nación están sujetos a él. En este sentido, explicó que la integralidad de dicho control permite verificar que la destinación de los recursos del Estado sea para fines constitucionalmente permitidos, propicia la integralidad de las finanzas públicas y garantiza la confianza de los ciudadanos en el uso adecuado de sus tributos. Lo anterior, a través de dos vías: la práctica de auditorías y los procesos de responsabilidad fiscal.

Haciendo referencia a la doctrina especializada, puso de presente que un contexto de justicia transicional implica la adopción de todas las medidas que sean necesarias para lograr la consolidación de la paz y estabilidad en los

resultados, entre ellas la transformación de las instituciones existentes para poder dar respuesta de forma adecuada a las necesidades de una paz estable.

Decisión y *ratio decidendi*

La Corte declaró la exequibilidad simple del decreto ley bajo estudio, al considerar que sus disposiciones eran compatibles con las reglas constitucionales sobre la organización y naturaleza de la Contraloría General de la República, y a su vez eran coherentes con los compromisos adquiridos por el Estado para el logro de la paz. Consideró que las funciones asignadas a la Unidad Delegada para el Posconflicto estaban destinadas a un control fiscal adecuado sobre la implementación del Acuerdo Final, las cuales, al perseguir la articulación de las labores de diferentes dependencias de la entidad y el ejercicio de labores de inspección y vigilancia, fortalecen el modelo posterior, selectivo, integral y amplio de control diseñado por el artículo 267 de la Carta, lo cual puede ayudar a que el proceso de justicia transicional en Colombia logre sus metas.

E. Decreto ley 889 del 27 de mayo de 2017, “por el cual se adiciona un artículo transitorio al Decreto 2067 de 1991”: Sentencia C-492 de 2017



Sentencia: C-492 del 3 de agosto de 2017



Expediente: RDL 022



Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos

Norma objeto de revisión

La Corte revisó la constitucionalidad del Decreto ley 889 de 2017 “*por el cual se adiciona un artículo transitorio al Decreto 2067 de 1991*”. Este decreto ley cuenta con dos artículos, cuyo objeto consistía en facultar a la Corte para que, mediante decisión adoptada por la mayoría de sus miembros, suspendiera los términos de los procesos ordinarios de constitucionalidad que cursaran ante la Sala Plena, a fin de priorizar el control de los decretos con fuerza de ley expedidos por el Presidente de la República para la implementación del Acuerdo Final y de los actos legislativos y leyes tramitados mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz.

Parámetro de control aplicable

La Corte destacó que, si bien el artículo 242 de la Constitución dispone el término de dos meses para que la Corte falle los procesos de constitucionalidad sometidos a su conocimiento, el procedimiento previo a la emisión de la sentencia no cuenta con una regulación específica en el texto constitucional y, por tanto, su desarrollo corresponde al legislador, dentro del marco del debido proceso contemplado en el artículo 29 de la Constitución, que proscribe las dilaciones injustificadas en el interior de los procesos judiciales, y con garantía del acceso a la administración de justicia previsto en el artículo 228 de la Constitución, que establece que los términos procesales se deben observar con diligencia.

Decisiones y *ratio decidendi*

La Corte declaró la exequibilidad simple del articulado del decreto ley bajo estudio, considerando que, al no estar previsto en la Constitución un procedimiento específico para los asuntos de constitucionalidad, ningún parámetro procesal constitucional se opone a que la legislación especial para la paz prevea suspensiones de términos en el interior de este tipo de procesos. En efecto, argumentó que los términos para decidir establecidos en el artículo 242 de la Constitución no comprenden los plazos para el procedimiento previo a la emisión de la sentencia.

En este sentido, señaló que la medida bajo estudio brinda seguridad jurídica a la implementación del Acuerdo Final, por cuanto garantiza idoneidad y eficacia en las funciones de la Corte, al suspender de forma razonable, por un término breve, el trámite de las demás funciones de control abstracto, excepto aquellos casos de control concreto por violación de derechos fundamentales, ya que resultaba prácticamente imposible para la Corte tramitar todos los asuntos relacionados con la implementación del Acuerdo Final, cumpliendo además con los términos ordinarios.

f. Decreto ley 883 de 2017, “por el cual se modifica la Ley 1819 de 2016 para incluir a las empresas dedicadas a la minería y a la explotación de hidrocarburos en la forma de pago de obras por impuestos”: Sentencia C-516 de 2017



Sentencia: C-516 del 10 de agosto de 2017



Expediente: RDL - 018



Magistrado Ponente: Luis Guillermo Guerrero Pérez

Proyecto de norma objeto de revisión

La Corte revisó el Decreto ley 883 de 2017, “por el cual se modifica la Ley 1819 de 2016 para incluir a las empresas dedicadas a la minería y a la explotación de hidrocarburos en la forma de pago de obras por impuestos”. El objetivo de este decreto ley, compuesto por tres artículos, es que las empresas extractivas con concesiones legalmente otorgadas y las empresas portuarias calificadas como grandes contribuyentes y con concesión legalmente otorgada destinen hasta el 50% del impuesto sobre la renta de su respectiva declaración a la modalidad de “pago de obra por impuesto”. Para que ello suceda, debe cumplir los siguientes requisitos: (i) ejecución de la obra en las zonas de más afectación por el conflicto armado (ZOMAC), priorizando en aquellos municipios donde existan Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET); (ii) calificación gubernamental compuesta por aprobación de la Agencia de Renovación del Territorio y el Departamento de Planeación Nacional; (iii) los proyectos deben tener relación con el suministro de agua potable, alcantarillado, energía, salud pública, educación pública o construcción o reparación de infraestructura vial; (iv) el proyecto debe ser seleccionado –en selección pública– dentro de los 3 primeros meses del año siguiente al periodo gravable declarado, con la aprobación de la junta directiva de la empresa, manifestación a la DIAN y calificación gubernamental; (v) los recursos se manejan a través de un encargo fiduciario; (vi) no hay responsabilidad del Estado por incumplimiento del contratista contribuyente y las contrataciones que este efectúe se rigen por el derecho privado; (vii) la ejecución del contrato tendrá una interventoría a cargo de las entidades nacionales; y (viii) ante un incumplimiento definitivo en la obra, el contribuyente deberá cancelar, mediante el pago ordinario, el monto del impuesto pendiente a ejecutar.

Los tres artículos que componen el decreto ley que se revisa aplican para aquellos contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios que en el año o período gravable obtengan ingresos brutos iguales o superiores a 33.610 UVT.

Parámetro de control aplicado

La Corte tuvo en cuenta el derecho a la igualdad (artículo 13 de la Constitución), con el propósito de analizar si el tratamiento otorgado por el decreto ley revisado a las empresas mineras, de hidrocarburos y portuarias constituía un beneficio desproporcionado con relación a las demás empresas que podían acceder a este beneficio.

Decisión y *ratio decidendi*

La Corte declaró la exequibilidad condicionada del articulado del decreto ley bajo estudio, en el entendido de que las inversiones en infraestructura física que pueden realizar las empresas dedicadas a la minería y a la explotación de hidrocarburos y las calificadas como grandes contribuyentes dedicadas a la actividad portuaria en virtud a concesiones legalmente otorgadas no deben tener relación de causalidad con su actividad generadora de renta y no deben corresponder a las que dentro del giro ordinario de sus negocios deban ejecutarse en virtud de mandato legal, acto administrativo o decisión judicial.

Como fundamento de este condicionamiento, señaló que la actividad extractiva implica obras de infraestructura, como carreteras o vías para el transporte de los minerales extraídos, o escuelas o centros de salud para los trabajadores de dichas empresas, a las que incluso se ven obligadas, en virtud de una orden judicial o administrativa, como medidas indemnizatorias para las comunidades tras la realización de la actividad extractiva. En este sentido, consideró que otorgar este beneficio por realizar inversiones que de todas maneras harían en el giro ordinario de sus negocios o en desarrollo de mandatos administrativos o judiciales, generaría una exención a este segmento económico, alterando el plano de igualdad frente a los demás contribuyentes en general.

g. Decreto ley 894 de 2017 “por el cual se dictan normas en materia de empleo público con el fin de 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”: Sentencia C-527 de 2017



Sentencia: C-527 del 14 de agosto de 2017



Expediente: RDL-027



Magistrada Ponente: Cristina Pardo Schlesinger

Decreto objeto de revisión

La Corte revisó la constitucionalidad del Decreto ley 894 de 2017 “por el cual se dictan normas en materia de empleo público con el fin de 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”. Este decreto ley cuenta con un total de 8 artículos, y tenía por objeto la implementación de capacitaciones para fortalecer las competencias de todos los servidores públicos que se encuentren en los municipios en los cuales se llevarán a cabo los programas de implementación del Acuerdo Final. Para tal fin, dispuso que los empleados de carrera tendrían prelación frente a los provisionales en caso de escasez de presupuesto, y autorizó la desconcentración de funciones a nivel territorial de la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) hacia otras entidades que debían realizar los procesos de selección atendiendo criterios diferenciales por las características sociales, económicas y culturales de cada población.

Parámetro de control aplicable

La Corte señaló que, de conformidad con el artículo 54 de la Constitución, es obligación del Estado ofrecer formación profesional y técnica a quienes lo requieren, y, según el artículo 53, la capacitación y el adiestramiento se encuentran dentro de los principios mínimos fundamentales que debe tener el Estatuto del Trabajo.

Igualmente, señaló que dar un trato diferenciado a personas que se encuentran en una situación jurídica diferente no viola el principio de igualdad previsto en el artículo 13 de la Constitución, siempre que dicho trato no se funde en criterios sospechosos de discriminación como la raza, el sexo, la religión o el origen familiar.

Decisiones y *ratio decidendi*

La Corte declaró la exequibilidad simple del articulado del decreto ley bajo estudio, al considerar que la capacitación de todos los servidores públicos, independientemente de su vinculación, desarrolla los artículos 53 y 54 de la Constitución y garantiza un servicio público adecuado en aquellas zonas afectadas por el conflicto armado interno. Asimismo, consideró que era admisible la prelación otorgada a los funcionarios de carrera frente a los funcionarios en provisionalidad, por cuanto unos tienen vocación de permanencia en la administración y los otros estarán temporalmente en ella, e igualmente señaló que el uso de los criterios diferenciales en el proceso de selección desarrolla la obligación contenida en el artículo 13 sobre la especial protección que debe brindar el Estado a aquellas personas en situaciones de debilidad manifiesta, ya que lo que busca es prestar un servicio público adecuado a aquellos que han vivido la violencia del conflicto.

No obstante, declaró la exequibilidad condicionada con relación a los siguientes asuntos:

- El artículo 1, bajo el entendido de que la capacitación de los servidores públicos nombrados en provisionalidad se utilizará para la implementación del Acuerdo de Paz, dando prelación a los municipios priorizados por el Gobierno nacional. Como fundamento de lo anterior, explicó que la norma revisada no precisaba que su objeto está relacionado con la implementación del Acuerdo Final, ni hizo alusión concreta a sus destinatarios.
- El artículo 3, bajo el entendido de que la facultad de desconcentración debe ser interna y de funciones operativas, bajo la dirección y orientación de la CNSC, para la implementación del Acuerdo de Paz; y que la facultad de delegar deberá hacerse mediante convenio y sólo para la ejecución y la implementación, no para labores de orientación ni de diseño. Esto, debido a que la norma en cuestión no autoriza a la CNSC para desconcentrar esta función en otras entidades y, por tanto, todo debe hacerse bajo su estricto control y supervisión.
- El artículo 5, bajo el entendido de que la aplicación del sistema específico de nomenclatura, requisitos, competencias, salarios y prestaciones de los municipios priorizados por el Gobierno se hará de forma concurrente y coordinada con las entidades municipales, en lo de su competencia, pues, aunque existen disposiciones que facultan a los concejos municipales al respecto, en el presente caso existe un claro interés superior que permite la presencia del Estado en aquellos territorios especialmente afectados por el conflicto armado interno.

- Declaró la inexecutable de las expresiones “o darlo por terminado, cuando no se cuente con las disponibilidades y apropiaciones para financiar el empleo de carácter temporal, como consecuencia de los ajustes a los montos aprobados para su financiación”, contenidas en el artículo 6 como causal de terminación del vínculo con estos servidores, ya que, si se requiere la presencia de estos trabajadores para la adecuada implementación del proceso de paz, no pueden crearse los cargos sin la existencia del presupuesto necesario.
- Declaró inexecutable las expresiones “y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias”, contenidas en el artículo 8, por cuanto no puede una norma de carácter temporal derogar de manera genérica otras disposiciones de carácter permanente.

h. Acto Legislativo 02 de 2017, “por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”: Sentencia C-630 del 11 de octubre de 2017



Sentencia: C-630 de 2017



Expediente: RPZ 005



Magistrados Ponentes: Luis Guillermo Guerrero Pérez
y Antonio José Lizarazo Ocampo

Norma objeto de revisión

La Corte realizó la revisión de constitucionalidad del Acto Legislativo 02 de 2017, “Por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”. Esta norma compuesta por 2 artículos, el primero de ellos estaba compuesto, a su vez, por dos incisos, como se indica a continuación:

- El primer inciso establecía que ciertos contenidos del Acuerdo Final (aquellos “que correspondan a normas de derecho internacional humanitario o derechos fundamentales definidos en la Constitución Política y aquellos conexos con los anteriores”) serían obligatoriamente “parámetros de interpretación y referente de desarrollo y validez” de las normas y las leyes que lo implementaran y

desarrollaran. También indicó que todo aquello se haría “*con sujeción a las disposiciones constitucionales*”.

- El segundo inciso afirmaba que el Estado tendría la obligación de “*cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final*”, por lo que los desarrollos normativos, su interpretación y aplicación deberían “*guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final*”

El artículo 2 establecía una cláusula de vigencia, con dos elementos normativos. Así, indicaba que se derogaba el artículo 4 del Acto Legislativo 01 de 2016. Por otro lado, manifestaba que regiría desde el momento de su promulgación y “*hasta la finalización de los tres periodos presidenciales completos posteriores a la firma del Acuerdo Final*”.

Parámetro de control aplicado

La Corte reiteró su competencia de analizar la constitucionalidad de una reforma constitucional solo por vicios de procedimiento en su formación, los cuales comprenden la competencia del órgano que la aprueba y el trámite específico que se adelantó para llegar a ella. Con relación a los vicios de competencia, explicó que en ellos se incurriría si el órgano habilitado para modificar la Constitución la sustituye, es decir, reemplaza sus elementos esenciales por otros completamente distintos. Afirmó que la identificación de tales elementos esenciales no es un proceso acabado (pues la Constitución no los define de forma taxativa), sino que es “*de construcción progresivo y gradual que se ha venido desarrollando a través de los distintos pronunciamientos sobre la materia, en los cuales, bajo las condiciones señaladas, se han definido algunos aspectos estructurales de la Constitución*”.

La Corte recordó entonces que, para analizar la sustitución de la Constitución, debe evaluarse si determinada reforma constitucional modifica uno de sus elementos definitorios. En este sentido, identificó cuatro ejes definitorios de la Constitución que resultaba relevante analizar:

- Reconoció que la paz tenía este carácter, lo cual encuentra fundamento “(a) en los motivos que impulsaron la adopción de la Constitución de 1991, (b) en su condición de presupuesto para el ejercicio de los derechos, (c) en el reconocimiento que de ella se hace en el Preámbulo de la Carta y (d) en su consagración como valor”.

- Sostuvo que el *principio democrático y de legalidad* también comparte esta naturaleza. En este sentido, afirmó que el principio democrático tiene fundamento normativo en los artículos 1, 2, 3 y 40 de la Constitución, y de él se desprende que “*los actos destinados a la definición del orden jurídico provengan del ejercicio de procedimientos de naturaleza deliberativa, por órganos dotados de altos niveles de representatividad y sujetos al escrutinio público*”. Afirmó también que del principio democrático se desprenden otros subprincipios, como el de legalidad, del cual, según la Corte, se desprenden dos consecuencias: (i) que las autoridades se encuentran subordinadas a la ley y solo pueden hablar con base en ella, y (ii) que la ley debe ser aprobada por un órgano democrático y sujetarse a la Constitución, la cual es obra del constituyente originario.
- Afirmó que la *supremacía constitucional* es un elemento fundante de la Constitución, que se manifiesta en dos consecuencias: una *jerárquica*, en virtud de la cual la Constitución se ubica a la cabeza del sistema jurídico interno, por lo cual tiene carácter prevalente sobre todas las demás fuentes del sistema jurídico colombiano; y otra regla *interpretativa*, de acuerdo con la cual la validez y eficacia de las normas infraconstitucionales depende de su compatibilidad con la Constitución.
- Señaló que la *separación de poderes* es un pilar esencial de la Constitución, el cual tiene como propósito impedir la concentración de funciones en un solo órgano. De acuerdo con la Corte, de este pilar se desprenden dos consecuencias. Por un lado, las atribuciones básicas de la actividad estatal deben asignarse a distintos ámbitos del poder, para que cada uno se encargue de forma principal y por separado de cumplir sus funciones. Por otro lado, una rama del poder no puede apropiarse de las funciones que el ordenamiento le confirió a otra rama.

Decisión y ratio decidendi

La Corte declaró exequible el Acto Legislativo 02 de 2017. Para ello, realizó una interpretación de la norma mencionada. Así, respecto del inciso 1 del artículo 1 recordó que ciertos contenidos del Acuerdo Final serán *parámetro de interpretación*, lo cual quiere decir que “*entre varias interpretaciones de una disposición normativa producto de la implementación del Acuerdo, y cuando todas ellas sean constitucionales, se deberá preferir aquella que se ajuste de mejor manera al contenido del Acuerdo Final*”.

Por su parte, tales contenidos también serán referente de desarrollo, lo cual para la Corte resulta apenas obvio, pues “*si lo que se pretende es implementar el Acuerdo, sus contenidos, inevitablemente, son referente de desarrollo para*

el proceso de producción normativa". Finalmente, afirmó que tales partes del Acuerdo Final serán un referente de validez, lo cual debe interpretarse en el sentido de que *"hace referencia a la conexidad que deben guardar las normas y leyes de implementación con el Acuerdo Final, así como a su concordancia con las finalidades del mismo, cual es la consecución de la paz estable y duradera"*.

Ahora bien, con relación al inciso 2 del artículo 1 de dicha reforma constitucional, explicó que la obligación de cumplir de buena fe lo establecido en el Acuerdo Final debe entenderse en el sentido de que *"los órganos políticos, en el ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, deberán llevar a cabo, como mandato constitucional, los mejores esfuerzos para cumplir con lo pactado, en el marco de los principios de integralidad y no regresividad"*. A su vez, la Corte precisó que tal obligación cobijaba a todos los órganos del Estado, no solo al Presidente de la República, por lo que puede entenderse que el Acuerdo Final es una *política de Estado*. Ello en todo caso *"presupone que las autoridades públicas desarrollen sus contenidos, dentro del marco de la propia Carta Política, y con el propósito de buscar la convivencia pacífica como fin esencial del Estado, la garantía de los derechos humanos, en especial de las víctimas del conflicto armado y la finalización del conflicto armado interno y las garantías de no repetición"*.

Sobre el artículo 2, consideró que la vigencia temporal del Acto Legislativo 01 de 2017 se ajustaba a la Constitución, en la medida en que establecía un periodo que se estima adecuado para garantizar unas precisas condiciones sustantivas y procesales dirigidas al cumplimiento del Acuerdo Final. Por ello, señaló que el artículo bajo estudio incorporó "un principio de estabilidad y seguridad respecto de lo acordado hasta la finalización de los tres periodos presidenciales posteriores a la firma del Acuerdo final", el cual consideró "coherente con las finalidades del mencionado Acuerdo y hace posible que sea implementado con respeto de las competencias de las autoridades y órganos del Estado, a nivel nacional y territorial".

Teniendo en cuenta esta interpretación del Acto Legislativo 02 de 2017, la Corte concluyó que este no resultaba contrario a ninguno de los pilares esenciales antes mencionados.

i. Acto Legislativo 04 de 2017, “por medio del cual se adicional el artículo 361 de la Constitución Política”: Sentencia C-020 de 2018



Sentencia: C-020 del 4 de abril de 2018



Expediente: RPZ 008



Magistrado Ponente: Carlos Bernal Pulido

Proyecto de norma objeto de revisión

La Corte revisó la constitucionalidad del Acto Legislativo No. 4 de 8 de septiembre de 2017, “por medio del cual se adiciona el artículo 361 de la Constitución Política”. El objetivo de este acto legislativo, compuesto por 3 artículos, era establecer la obligación a cargo de las entidades territoriales para que, una vez cubrieran sus pasivos pensionales con las sumas que recibieran del Sistema General de Regalías para ahorro pensional territorial, destinaran dichos recursos a proyectos de inversión en la implementación de lo pactado en el Acuerdo Final, por el término de 20 años.

Tales proyectos de inversión debían ser definidos por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión (“OCAD”), creado mediante el artículo 2 del Acto Legislativo 05 de 2011. Igualmente, dispuso que, durante los 20 años siguientes a la entrada en vigencia del acto legislativo revisado, un 7% de las asignaciones del Sistema General de Regalías se destinarían a los proyectos de inversión para la paz, junto con un porcentaje de los ingresos por rendimientos financieros que se obtuvieran de dicho sistema, precisando que el porcentaje restante se destinaría para incentivar la producción en los municipios en que se llevara a cabo la explotación y transporte de recursos naturales no renovables.

De igual forma, facultó a las entidades beneficiarias con una asignación bienal inferior a 4.000 salarios mínimos y una gestión adecuada en el manejo de estos recursos para definir directamente los proyectos de inversión que tengan como objeto la implementación del Acuerdo Final.

Parámetro de control aplicado

La Corte señaló que, de conformidad con el artículo 241 de la Constitución y el artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2016, es competente para conocer de la

constitucionalidad de los actos legislativos tramitados mediante el Procedimiento Especial para la Paz, únicamente por vicios de procedimiento en su formación. Explicó que tales vicios comprenden la competencia del órgano que expide el acto y el trámite seguido para llegar a ello. Manifestó que se excedería la competencia del Congreso para aprobar reformas constitucionales cuando este no se limitó a reformar la Constitución, sino que la sustituyó o derogó.

A fin de verificar lo anterior, la Corte efectuó un "*juicio de sustitución*", que tiene por objeto determinar si el Congreso, a través de su acto de reforma, ha suprimido o sustituido un eje esencial de la Carta Política. En todo caso, precisó que "*las reformas constitucionales que se adoptan en escenarios de justicia transicional, a pesar de que puedan limitar principios esenciales de la Constitución, no puede considerarse que la sustituyen cuando los mecanismos que aquellas (las reformas) contemplan sean indispensables para alcanzar los objetivos de esta (la justicia transicional)*".

Indicó la Corte que, según lo establecido en la sentencia C-010 de 2013, el eje definitorio que puede verse comprometido en la configuración constitucional del Sistema General de Regalías es el del *Estado unitario con descentralización y autonomía de las entidades territoriales*, del cual hacen parte las prerrogativas establecidas en el artículo 287 de la Constitución Política: gobernarse por autoridades propias; gestionar sus propios intereses y ejercer las competencias que les correspondan; establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales; y administrar sus recursos.

Decisiones y ratio decidendi

La Corte declaró la exequibilidad simple del acto legislativo bajo estudio, al considerar que ninguna de las reformas introducidas al Sistema General de Regalías afectaban los pilares esenciales de la Constitución, por cuanto (i) se respeta la titularidad sobre las regalías que se causen con la explotación de recursos naturales no renovables en cabeza de la nación, de las cuales las entidades territoriales son beneficiarias en los términos que determine la ley; (ii) se mantiene la competencia de las entidades territoriales para participar en las rentas nacionales; (iii) se mantiene la competencia de las entidades territoriales para administrar sus recursos; y (iv) no se desfinancia a las entidades territoriales para el adecuado ejercicio de sus atribuciones y competencias, por cuanto no se alteran sus fuentes de ingresos propias ni sus asignaciones en el Sistema General de Participaciones.

j. Acto Legislativo 05 de 2017, “por medio del cual se dictan disposiciones para asegurar el monopolio legítimo de la fuerza y del uso de las armas por parte del Estado”



Sentencia: C-076 del 25 de julio de 2018



Expediente: RPZ 009



Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos

Norma objeto de revisión

La Corte revisó la constitucionalidad del Acto Legislativo 05 de 2017, “*por medio del cual se dictan disposiciones para asegurar el monopolio legítimo de la fuerza y del uso de las armas por parte del Estado*”. Esta norma, integrada por dos artículos, adicionó a la Constitución el artículo 22A, que dispone lo siguiente: “[c]omo una garantía de No Repetición y con el fin de contribuir a asegurar el monopolio legítimo de la fuerza y del uso de las armas por parte del Estado, y en particular de la Fuerza Pública, en todo el territorio, se prohíbe la creación, promoción, instigación, organización, instrucción, apoyo, tolerancia, encubrimiento o favorecimiento, financiación o empleo oficial y/o privado de grupos civiles armados organizados con fines ilegales de cualquier tipo, incluyendo los denominados autodefensas, paramilitares, así como sus redes de apoyo, estructuras o prácticas, grupos de seguridad con fines ilegales u otras denominaciones equivalentes. La ley regulará los tipos penales relacionados con estas conductas, así como las sanciones disciplinarias y administrativas correspondientes”.

Parámetro de control aplicado

La Corte reiteró que el Congreso de la República, al reformar la Constitución, no puede sustituir uno de sus ejes estructurales. Igualmente, señaló que, al realizar el control automático de constitucionalidad sobre reformas constitucionales (hipótesis prevista únicamente en el supuesto señalado en el Acto Legislativo 01 de 2016), tan solo debe procederse a realizar un análisis de sustitución de la Constitución cuando la norma revisada plantee *prima facie* dudas sobre su constitucionalidad. Explicó que ello puede determinarse, entre otras, teniendo en cuenta los conceptos e intervenciones allegados a la Corte en el respectivo proceso.

Además, explicó que el control de normas que implementan un acuerdo de paz debe tener en cuenta el contexto histórico, territorial, político y social, el cual

incide en la configuración de la normatividad e institucionalidad necesarias para que los actores del conflicto puedan asegurar la paz en el marco de la justicia prospectiva.

Decisión y ratio decidendi

La Corte declaró la exequibilidad simple del Acto Legislativo 05 de 2017, al concluir que de la interpretación de esta reforma constitucional no surgía sospecha alguna de oposición entre esta y los elementos estructurales de la Constitución, razón por la que no era necesario proceder a realizar un juicio de sustitución. En ese sentido, explicó que la prohibición de conformar grupos armados al margen de la ley contribuye a afianzar el monopolio del uso de las armas por parte del Estado, a lograr el fin del conflicto armado interno de Colombia y a construir bases para la no repetición. Afirmó en la misma línea que el artículo adicionado mediante el acto legislativo revisado dio continuidad a la filosofía de la Constitución, "*afianzando aún más la función programática del Estado para la consecución del orden público y la paz*".

Señaló que el propósito perseguido por la enmienda constitucional tiene un alto valor simbólico y normativo para el Estado social y democrático de derecho, pues permite dar bases sólidas a la proscripción de un fenómeno presente en el conflicto armado colombiano en Colombia, sin que ello de manera alguna pueda ser entendido como que tales comportamientos estaban permitidos antes de la entrada en vigencia de la norma.



COLOMBIANOS: LAS ARMAS
OS HAN DADO INDEPENDENCIA
LAS LEYES OS DARAN LIBERTAD

SANTOCELA

