



Bogotá D.C., dieciocho (18) de julio de dos mil diecisiete (2017)

**Honorables Magistrados
CORTE CONSTITUCIONAL**

M.P.: CARLOS LIBARDO BERNAL PULIDO

E. S. D.

Referencia: Respuesta al Oficio No. 3220.

Expediente RDL-030. Decreto-Ley 897 del 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.

Andrea Cristina Robles Ustariz, identificada con cédula de ciudadanía No. 1.032.456.193 de Bogotá D.C. y, María Camila Medina García, identificada con cédula de ciudadanía No. 1.020.796671 de Bogotá D.C., ciudadanas colombianas, mayores de edad, presentamos el presente escrito en representación del Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Externado de Colombia, en respuesta al oficio No 3220, sobre el estudio de constitucionalidad del Decreto-Ley 897 del 29 de mayo de 2017, , *“por el cual se modifica la estructura de la Agencia Colombiana de Personas y Grupos Alzados en Armas y se dictan otras disposiciones”*, el cual ha sido promulgado por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades otorgadas por el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016.

El propósito de esta intervención es solicitar la declaración de EXEQUIBILIDAD del Decreto Ley objeto de control, toda vez que i) existe reserva de ley sobre dos materias que son modificadas por este Decreto-Ley, por ello no resultaría viable



regular el tema de manera integral a través de las facultades reglamentarias ordinarias del Presidente y ii) las medidas que en él se establecen revierten carácter de urgencia e imperiosidad, toda vez que son necesarias e idóneas para la implementación del Acuerdo Final. Sin embargo, es menester poner de presente que las normas allí contenidas carecen de precisión, exactitud y determinación respecto de las nuevas funciones de la Agencia para la Reincorporación y Normalización, en tanto que dicho Decreto Ley es meramente enunciativo de las atribuciones normativas de esta Agencia, dejando un margen amplio de discrecionalidad para la actuación del Gobierno Nacional.

Para llegar a esta conclusión, nos basamos en el estudio de dos problemas jurídicos, a saber:

1. ¿Es estrictamente necesario que el Gobierno use las facultades extraordinarias para modificar la estructura de la Agencia colombiana para la reintegración de personas y grupos alzados en armas? -Necesidad del instrumento extraordinario-
2. ¿Existe una conexidad suficiente entre el contenido del Decreto-Ley por el cual se modifica la Agencia colombiana para la reintegración de personas y grupos alzados en armas con lo pactado en el punto 3.2. del Acuerdo final? -Es decir proximidad e idoneidad de las medidas para cumplir con los compromisos adquiridos en el Acuerdo-.

Los cuales se responden afirmativamente siguiendo esta estructura metodológica:

1. En primer lugar, a través un análisis formal de la norma desde la perspectiva del sistema de fuentes, para estudiar la necesidad estricta como requisito material de los Decretos-Ley expedidos con base en las facultades extraordinarias otorgadas al Gobierno a través del Acto Legislativo 01 de 2016, en este punto se responde a dos interrogantes:
 - i. ¿La materia legislada podía ser regulada a través del uso de las facultades reglamentarias ordinarias del Presidente de la República?
 - ii. ¿Por qué se acude a las facultades extraordinarias y no a los procesos legislativos ordinario o especial?
2. En segundo lugar, mediante el análisis del contenido material del Decreto-Ley a la luz de los criterios de necesidad estricta y conexidad fijados por la jurisprudencia de esta Corte.

A continuación, se desarrolla el esquema enunciado.



I. **LA NECESIDAD ESTRICTA DEL USO DE LAS FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA LEGISLAR SOBRE LA MATERIA.**

El primer interrogante a resolver es si ¿la materia legislada podía ser regulada a través del ejercicio ordinario de las facultades reglamentarias del Presidente de la República? o si, por el contrario, ¿existe una reserva de ley?

En nuestra consideración, si existe reserva de ley sobre una parte sustancial de la materia regulada en el Decreto-Ley en estudio, al modificar el objeto de la Agencia (Art. 2 del Decreto-Ley 787 de 2017), así como la integración y manejo de su patrimonio (Art. 5 -sic- del Decreto-Ley en mención). Estos dos aspectos hacen parte de la identidad (la esencia) de la estructura orgánica de una entidad de orden nacional cuya definición tiene reserva de ley ordinaria (Art. 50 de la Ley 489 de 1998). Si bien es cierto, la potestad reglamentaria del Presidente de la República comprende “[m]odificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales (...)”¹ ello se debe hacer “...con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley”². Esos principios y reglas fueron definidos por el Legislador en el Art. 54 de la Ley 489 de 1998, dando cumplimiento con ello a la función prevista en el numeral 7 del Artículo 150 constitucional.

La jurisprudencia constitucional vigente sobre el tema establece que: “...es al Congreso a quien le corresponde *“determinar la estructura de la administración nacional” y, en relación con cada entidad u organismo del orden nacional “señalar sus objetivos y estructura orgánica.”*”³ [Negrillas nuestras].

Por lo anterior, una parte sustancial de la materia legislada no podía ser objeto de regulación a través de un Decreto reglamentario so pena de quebrantar el principio de legalidad (Art. 6 constitucional). Ello justifica que aun los elementos que no tienen reserva de ley y que por ello podrían ser objeto de regulación a través del uso de la potestad reglamentaria ordinaria del Presidente, como lo son la creación de un programa (Art. 3 del Decreto-Ley 787) y de la Unidad Técnica que lo ejecuta

¹ Art. 189 Constitucional, numeral 16.

² *Ibíd.*

³ Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-702 de 1999 Magistrado Ponente: Dr. Fabio Morón Díaz. Reiterada en: Sentencia C-108/02. M.P.: *Eduardo Montealegre Lynett.*



(Art. 4. *Ibíd*) se incluyan dentro de esta legislación, pues tienen identidad de materia y con ello no se viola el Estado de Derecho, al regularse a través de un instrumento de mayor rango jerárquico que el de un Decreto reglamentario.

Una vez explicada la necesidad de regular la materia a través de una ley, se pasa a la segunda pregunta, ¿por qué hacerlo a través de las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente y no a través de los procesos ordinario o especial ante el Congreso? Como se expondrá en el segundo apartado, la jurisprudencia constitucional ha decantado dos requisitos materiales para viabilizar la legislación sobre una materia a través de estos Decretos-Ley: 1. La necesidad estricta de las medidas, es decir, que su vigencia sea urgente e imperiosa y, 2. La conexidad con el Acuerdo Final. Para ello el Gobierno debe aportar una exposición de motivos suficientes para cumplir con la carga argumentativa que pruebe que se dan estos dos requisitos. Dicha motivación siempre será objeto de evaluación de la Corte Constitucional, con ello aunque se limita, no se sustituye el principio democrático, pues no obstante el ejecutivo está legislando extraordinariamente para lograr la implementación del Acuerdo Final, se le exige una fundamentación suficiente en cada caso. Además de ello, aunque sea en una instancia posterior a la vigencia de la norma, con el control de constitucionalidad también se evalúa no solo las formalidades, también el contenido, su necesidad, conexidad e idoneidad, motivo por el cual, existe un control amplio del Judicial sobre lo hecho por el Ejecutivo y, en esa medida también se preserva la separación de poderes.

En este caso en particular, a continuación se explica por qué las medidas que contiene el Decreto-Ley son necesarias estrictamente y conexas objetiva, estricta y suficientemente con el Acuerdo Final, y es ese análisis de suficiencia o no de sus motivaciones lo que justifica el uso de las facultades extraordinarias sobre el proceso legislativo ante el Congreso.

II. ***ANÁLISIS DEL CONTENIDO MATERIAL DEL DECRETO LEY 897 DE 2017 A LA LUZ DE LOS CRITERIOS DE NECESIDAD Y CONEXIDAD FIJADOS POR LA CORTE CONSTITUCIONAL.***

2.1 Análisis de la necesidad estricta.

En este punto, analizaremos por qué existe un carácter urgente e imperioso para la expedición de la presente regulación, delimitando las situaciones que hacen inviable la opción de tramitarla a través de los procesos de deliberación ordinario y especial ante en el Congreso.



Esta corporación afirma que “el requisito de necesidad estricta exige que la regulación adoptada a través de la habilitación legislativa extraordinaria tenga carácter urgente e imperioso, de manera tal que no sea objetivamente posible tramitar el asunto a través de los canales deliberativos que tiene el Congreso, bien sea ordinarios y especiales”⁴.

Así las cosas, consideramos que si bien no llegaría a haber, tal como sostiene el Gobierno, un “vacío normativo en materia de competencia administrativa” toda vez que el Decreto 4138 de 2011 - mediante el cual se crea la Agencia Nacional para la Reintegración de Personas y Grupos en Armas- no hace distinciones entre grupos alzados en armas para acceder al proceso de desarme, desmovilización y reintegración (en adelante DDR), si resulta urgente e imperioso fortalecer el andamiaje institucional existente, en aras de tener una institución fuerte que logre hacer frente a un proceso de desmovilización masiva sin antecedentes, pues se trata de incorporación casi total de una organización a la vida civil.

Esta afirmación tiene como base dos situaciones importantes:

i) La primera, la entrega de 7132 armas individuales por parte de las FARC-EP, el día 27 de junio⁵. Tal situación amerita una actuación pronta, urgente, eficaz tendiente a garantizar una transición adecuada de los fines insurgentes de la organización hacia la normalización de sus actividades en la vida civil.

ii) La segunda, corresponde a la aproximación de la fecha de finalización de las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN). El Gobierno Nacional expidió el decreto 901 de 2017 el día 29 de mayo, en virtud del procedimiento especial del artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016.

Mediante esta norma, se amplió el término de duración de las ZVTN por dos meses a partir de la expedición. Sin embargo, el Gobierno estableció que este término puede ser susceptible de otras prórrogas.

A todas luces, en este caso, se haría uso una vez más, de las facultades legislativas extraordinarias por parte del Presidente de la República conforme al artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016, lo cual no constituye un escenario ideal para el mantenimiento de un orden constitucional respetuoso de la separación de poderes y la participación democrática, característica de la rama legislativa. Por tal razón, es menester atender cuanto antes, a través de las instituciones ya existentes, las prestaciones económicas y sociales de las personas que esperan volver con éxito a la sociedad civil.

⁴ Sentencia C- 160 de 2017. MP: Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁵ Octavo informe mensual del Mecanismo de Monitoreo y Verificación, disponible en: https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/8o_informe_mecanismo_de_monitoreo_y_verificacion.pdf; Comunicado de prensa de la Misión de la Organización de Naciones Unidas en Colombia, junio 26 de 2017, disponible en: <https://colombia.unmissions.org/la-misi%C3%B3n-recibe-el-conjunto-de-las-armas-individuales-de-las-farc-ep-de-acuerdo-la-hoja-de-ruta-del>



Sin embargo, aunque desde 2002 han existido programas del Gobierno cuyo fin es reintegrar a la sociedad civil a los excombatientes de distintos grupos, tales como el programa de Reincorporación a la Vida Civil (PRVC), la Alta Consejería para la Reintegración, y la Agencia Colombiana para la Reintegración⁶, la magnitud del presente proceso requiere una entidad más robusta, capaz de atender a las personas que esperan volver con éxito a la vida civil pues se trata de la incorporación casi total de una organización que hace dicha transición. En ocasiones anteriores, existían programas de desmovilización para personas muy específicas y casos más excepcionales. Tales circunstancias han mutado y el reto que debe enfrentar el Estado en esta materia es la desmovilización casi total de un número de personas bastante mayor a los que de ordinario vienen atendiendo los programas existentes. Es por esto, que sería conveniente la creación de la Unidad Técnica para la Reincorporación de las FARC-EP, pues reforzaría la estructura administrativa existente para atender las nuevas necesidades en materia de reincorporación.

Para ilustrar lo anterior, nos remitimos a las cifras publicadas por la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN)⁷, donde se afirma que actualmente hay 12.758 personas vinculadas al proceso de reintegración, de las cuales 5.945 (es decir, el 46.6%) pertenecen a las FARC- EP. Estos motivos justifican la creación de Unidad Técnica para la Reincorporación y Normalización de las FARC- EP, pues el Gobierno está aprovechando las instituciones ya existentes, y simplemente está fortaleciendo una de ellas para que pueda afrontar con éxito los retos posteriores al Acuerdo Final, en virtud de materializar su contenido y evitar incumplimientos que deriven en un retorno de las personas desmovilizadas a actividades ilícitas.

Expuestos estos puntos, solicitamos a la Corte tener en cuenta el criterio de necesidad estricta del Decreto Ley en estudio para que declare su constitucionalidad, pues depende de la eficacia y éxito del proceso de desarme, desmovilización y reincorporación de los miembros de las FARC- EP, que se consolide la paz estable y duradera que funge como filosofía y razón de ser del presente proceso de transición.

2.2 Juicio de conexidad

Esta Corte ha dicho que este criterio consta de tres fases de análisis: por un lado hace referencia a un juicio de conexidad objetivo, por otra a un juicio estricto y por último desarrolla la conexidad suficiente⁸.

⁶ Reseña histórica disponible en: <http://www.reintegracion.gov.co/es/agencia/Paginas/resena.aspx>

⁷ Hoja de datos de la Agencia Nacional para la Reincorporación y la Normalización, disponible en: <http://www.reintegracion.gov.co/es/la-reintegracion/Cifras/Hoja%20de%20datos%20ARN%20-%20Junio%20de%202017.pdf>

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C- 160 de 2017. Magistrada Ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado.



En un primer estadio, la **conexidad objetiva** consiste en la necesidad de que el Gobierno demuestre un vínculo cierto y verificable entre un contenido del Acuerdo Final y la materia del decreto respectivo, es decir, que sean un desarrollo del mismo, sin que rebase el ámbito de aquellos asuntos imprescindibles para el proceso de implementación.

A su vez, la Corte se refiere a la **conexidad estricta o juicio de finalidad**, que consiste en “demostrar que el desarrollo normativo contenido en el decreto responde de manera precisa a un aspecto definido y concreto del Acuerdo. Este supone una labor en dos niveles: primero, el Gobierno deberá identificar cuál es el **contenido preciso** del Acuerdo que es objeto de implementación y segundo, demostrar que la medida respectiva está vinculada con dicho contenido”⁹.

Por último, la Corporación hace referencia a la conexidad suficiente, que implica que “deben concurrir en la motivación del decreto los argumentos que expliquen por qué las normas que contiene son desarrollos propios del Acuerdo, los cuales deben mostrarse con un poder demostrativo convincente”¹⁰.

Teniendo en cuenta los criterios enunciados para el control de constitucionalidad de normas expedidas por habilitación extraordinaria del ejecutivo, consideramos que desde todo punto de vista el Decreto Ley objeto de estudio cumple con la conexidad desde sus distintas aristas.

En cuanto a la conexidad objetiva, el Decreto Ley 897 de 2017 desarrolla un punto concreto del acuerdo: fin del conflicto, desarrollado ampliamente en su tercer acápite.

Frente a la conexidad estricta, el Decreto Ley objeto de estudio no excede los propósitos de implementación del acuerdo, sino que por el contrario, desarrolla un contenido específico del mismo, que corresponde a la reincorporación social y económica de los miembros de las FARC-EP, en el marco del fin del conflicto.

En concreto, el Decreto Ley contiene un mandato de creación del “Programa de Reincorporación Económica y Social para los integrantes de las FARC-EP”¹¹, que está compuesto de cuatro (4) subprogramas, sin perjuicio de otros que se consideren necesarios. A continuación, se procederá a demostrar por qué cada uno de estos desarrolla un aspecto concreto del acuerdo, atendiendo al juicio de conexidad estricta y suficiente:

⁹ Ibíd.

¹⁰ Ibíd.

¹¹ Artículo 3°, Decreto 897 de 2017.



i) El primer subprograma se enfoca en las prestaciones económicas y seguridad social de los integrantes de las FARC-EP y sus familias. Frente a esto, las partes negociadoras pactaron un punto referido a las garantías para una reincorporación social y económica sostenible (3.2.2.7)¹², en el cual, se enuncia una serie de prestaciones económicas como una renta básica, la asignación única de normalización y los pagos por concepto de seguridad social en salud y pensiones.

ii) El segundo subprograma versa sobre los proyectos productivos. Este punto constituye un desarrollo directo y fundamental del Acuerdo Final, pues trata temas de vital importancia para la reincorporación de los miembros de las FARC-EP, pues es el mecanismo de materialización de las Economías Sociales del Común (ECOMUN)¹³, así como de la identificación, desarrollo y ejecución de proyectos productivos sostenibles conforme al censo socioeconómico desarrollado por la Universidad Nacional de Colombia¹⁴.

iii) El tercer subprograma, que se concentrará en los planes y programas para la atención de los derechos de la población beneficiaria, también materializa la filosofía del Acuerdo en la medida que la atención integral a los miembros de las FARC-EP en proceso de reincorporación propende al mantenimiento de una paz estable y duradera. Sin embargo, frente a este punto, sería conveniente que el Gobierno explicara con mayor amplitud cómo va a atender los derechos de las personas beneficiarias, porque de lo contrario, podría entenderse que este no es como tal un subprograma, sino una finalidad que se puede alcanzar a través del adecuado funcionamiento de los demás aspectos propuestos.

iv) Por último, el cuarto subprograma, que hace referencia a la organización territorial y comunitaria también es un desarrollo del Acuerdo Final, pues estos aspectos aparecen expresamente en puntos como la Reforma Rural Integral, toda vez que se pacta la existencia de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), el establecimiento de Zonas de Reserva Campesina y en el punto sobre fin del conflicto, pues en este se pacta expresamente la formalización jurídica de las Economías Sociales del Común (ECOMUN).

Una vez hecha la relación entre los subprogramas y los puntos específicos del acuerdo, se demuestra que el Gobierno está desarrollando temas transversales para el adecuado regreso de los miembros de las FARC-EP al Estado Democrático de Derecho, y contribuyen a la satisfacción de los fines enunciados en el preámbulo del texto del Acuerdo Final, cumpliendo así con el juicio de

¹² Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, punto 3.2.2.7, pág. 75

¹³ Ibid, punto 3.2.2.1, pág. 72.

¹⁴ Ibid, punto 3.2.2.6, pág. 74. Datos del censo disponibles en <http://pacifista.co/ya-sabemos-como-son-y-que-piensen-los-guerrilleros-de-las-farc/>; http://www.elespectador.com/sites/default/files/pdf-file/presentacion_rueda_de_prensa_julio_6_2017.pdf



conexidad exigido por esta Corte para declarar la exequibilidad de los Decretos expedidos a través de la habilitación extraordinaria concedida al Ejecutivo mediante el Acto Legislativo 01 de 2016.

Asimismo, los proyectos se están desarrollando en el marco de un andamiaje institucional ya existente, y tiene en cuenta la colaboración armónica con otras entidades estatales que tengan funciones relacionadas, lo cual satisface a cabalidad la filosofía del acuerdo y de los procesos de reincorporación de “construir sobre lo construido”.

En suma, este examen lleva a la conclusión de que el contenido material del Decreto Ley 897 de 2017, especialmente el estudiado a lo largo de este punto - creación de la Unidad Técnica para la Reincorporación de las FARC- EP y la creación del Programa de Reincorporación Social y Económica de las FARC-EP- cumple a cabalidad los criterios de necesidad y conexidad exigidos por la Corte para su declaratoria de constitucionalidad.

3. CONCLUSIONES

En virtud de lo expuesto se solicita la declaración de exequibilidad de la norma en cuestión, toda vez que su contenido no contradice la Constitución debido a que se ajusta a los parámetros de constitucionalidad desarrollados por esta Corte en su jurisprudencia en cuanto a Decretos Ley expedidos en virtud de las facultades legislativas extraordinarias conferidas al Presidente de la República en virtud del artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016.

Por fuera de la solución de los problemas jurídicos planteados, advertimos que si bien es un Decreto Ley que puede ser declarado exequible, las normas allí contenidas carecen de precisión, exactitud y determinación respecto de las nuevas funciones de la Agencia para la Reincorporación y Normalización, en tanto que dicho Decreto Ley es meramente enunciativo de las atribuciones normativas de esta Agencia. Corresponderá, por lo tanto, que en virtud de la facultad reglamentaria que tiene el Presidente de la República se precisen y desarrollen las materias propias que este Decreto Ley incorpora en los planes de desmovilización, desarme y reintegración, de tal forma que las particularidades de cada programa que allí se establezca tenga unas características de certeza, precisión y suficiencia acordes a las exigencias que el proceso de movilización demanda.

Honorables magistrados,



Andrea Cristina Robles Ustariz

C.C.

María Camila Medina García

C.C.