

**I. EXPEDIENTE RDL-007-SENTENCIA C-331/17 (Mayo 17)**  
M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

**1. Norma revisada**

**“DECRETO 298/17  
(23 febrero)”**

*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 PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA**

En ejercicio de las facultades constitucionales conferidas en el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016, y

**CONSIDERANDO**

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

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

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

Que en el punto 3.4.7.4 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, dentro del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, se acordó implementar un Programa de Protección Especializada que tendrá como objetivo proteger a las y los integrantes del nuevo partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad legal, actividades y sedes, así como a las y los antiguos integrantes de las FARC-EP que se reincorporen a la vida civil y a las familias de todos los anteriores de acuerdo con el nivel de riesgo. Que el Acuerdo Final suscrito el 24 de noviembre de 2016 contempla en el "Protocolo del Capítulo de Seguridad para las y los integrantes de las FARC EP del Acuerdo del Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo (CFHBD) y Dejación de las Armas (DA), la seguridad para las y los integrantes t" de las FARC-EP durante el CFHBD y DA".

Que el día 30 de noviembre de 2016, el Congreso de la República, adoptó la decisión política de refrendar el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Que para la ejecución del Programa de Protección Especializada se requiere la implementación inmediata de medidas materiales de protección por parte de la Unidad Nacional de Protección y la Policía Nacional.

Que para la implementación inmediata de medidas materiales de protección por parte de la Unidad Nacional de Protección es necesario modificar su estructura y ampliar su planta de personal, razón por la cual se requiere exceptuar temporalmente a la Unidad Nacional de Protección de la regla establecida en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000.

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

Que se requiere ejercer las citadas facultades para la implementación inmediata de medidas materiales de protección por parte de la Unidad Nacional de Protección, así como para modificar su estructura y a ampliar su planta de personal.

En mérito de lo expuesto,

### **DECRETA**

**Artículo 1°.** Exceptuase a la Unidad Nacional de Protección durante la presente vigencia fiscal, de la aplicación de las restricciones previstas en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000 en el crecimiento de los gastos de personal relativos a la modificación de su estructura y planta de personal, para la implementación inmediata de medidas materiales de protección de que trata el punto 3.4.7.4 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, dentro del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política.

**Artículo 2°.** Vigencia. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

### **PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**

JUAN MANUEL SANTOS CALDERON

El Ministro del Interior,

JUAN FERNANDO CRISTO

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

MAURICIO CÁRDENAS SANTAMARÍA"

## **2. Decisión**

**DECLARAR INEXEQUIBLE** 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."*

## **3. Síntesis de la providencia**

Después de constatar que 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"* cumplió con todos los límites formales que la Constitución impone al ejercicio de las facultades legislativas otorgadas al ejecutivo para la implementación de los Acuerdos de paz, la Corte encontró que el Presidente excedió sus potestades como legislador extraordinario. En efecto, desconoció la restricción prevista en el artículo 2° del Acto Legislativo 01 de 2016, que determina expresamente que las potestades presidenciales *"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."*

El Decreto Ley 298 de 2017 exceptúa la aplicación de las restricciones previstas en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000 a la Unidad Nacional de Protección durante la presente vigencia fiscal. Por su parte, la Ley 617 de 2000 *"Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional"* regula contenidos orgánicos, en los términos del artículo 151 CP. Efectivamente, se ocupa de normas

presupuestales y por eso tiene un rango especial. La Corte concluyó que la previsión del Decreto Ley 298 altera los contenidos de una ley orgánica al exceptuar la aplicación de una de sus disposiciones para una entidad específica. Por lo tanto, la norma transgrede los límites constitucionales impuestos al Presidente como legislador extraordinario y debe declararse inexecutable. Estimó la Corte que como quiera que en A.L. 01 de 2016 se ha previsto una facultad extraordinaria y excepcional para el Presidente de la República, el ejercicio de la misma debe sujetarse de manera estricta a las condiciones que le fija la propia norma habilitante, circunstancia que en este caso no se cumple porque se desconoció el expreso mandato del artículo 2º del A.L. 01 de 2016, que excluye la posibilidad de que, en ejercicio de las facultades extraordinarias, el Presidente de la República expida normas de contenido orgánico.

#### **4. Salvamento y Aclaraciones de voto**

El magistrado **Alejandro Linares Cantillo**, ponente inicial de la sentencia, salvó el voto al considerar que sólo una interpretación exegética, formal y contraria a la lógica jurídica podría concluir que la norma bajo examen debía ser tramitada como ley orgánica, a pesar de no incluir un mandato dirigido al legislador en la expedición de otras leyes, sino al Ministerio de Hacienda al momento de realizar las distribuciones presupuestales, mediante actos administrativos, dentro de la partida global ya aprobada dentro de la ley anual de presupuesto (Ley 1815 de 2016). Explicó que la comprensión teleológica y funcional de la reserva de ley orgánica implica entender que ésta se refiere a los mandatos normativos que predeterminen la actividad del legislador, incluso en lo relativo a la distribución de competencias entre el orden nacional y el territorial, no la actividad administrativa. Insistió en la necesidad jurídica de realizar una interpretación restrictiva de la reserva de ley orgánica, con el fin de no solidificar injustificadamente el procedimiento legislativo, lo que afecta profundamente el principio democrático y proteger, por esta vía, el carácter común de las leyes ordinarias y las competencias ordinarias del Congreso.

También, puso de presente cómo la interpretación en exceso formalista de la Constitución, adoptada por la mayoría, trae como consecuencia que los esquemas de seguridad que esta norma permitía implementar perderán sustento y, por lo tanto, se pone en riesgo tanto la vida e integridad física de los reincorporados a la vida civil, como la estabilidad misma de la implementación del Acuerdo de paz. Explicó que la exigencia de prevalencia del derecho sustancial sobre las formas, fue desconocida por una interpretación equivocada y expansiva de la reserva de ley orgánica en una materia en la que se demostró que la urgencia que exige la protección de sujetos en situación de vulnerabilidad, como son los excombatientes que abandonan las armas, justificaba plenamente el uso de las facultades legislativas que el Acto Legislativo 01 de 2016 le otorgó al Presidente de la República, en lugar del trámite legislativo ante el Congreso de la República.

La Magistrada **Gloria Stella Ortiz Delgado**, aclaró el voto en relación con la fecha de entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2016, norma que otorgaba al Presidente facultades legislativas extraordinarias. Reitera las razones expuestas la aclaración de voto presentada en la sentencia C-160 de 2017.

El magistrado **Luis Guillermo Guerrero Pérez**, anunció aclaración de voto.