Sentencia C-554/17

Referencia: Expediente RDL-030

Control de constitucionalidad automático posterior del Decreto Ley 897 de mayo 29 de 2017, por medio del cual se modifica la estructura de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas y se dictan otras disposiciones.

Magistrado Ponente:
CARLOS BERNAL PULIDO

Bogotá, D.C., treinta (30) de agosto de dos mil diecisiete (2017)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016, el artículo 3 del Decreto Ley 121 de 2017 y las disposiciones del Decreto Ley 2067 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. El 29 de mayo de 2017, la Presidencia de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades otorgadas por el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016, profirió el Decreto Ley 897, en cuya virtud se modificó la estructura de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas y se dictaron otras disposiciones.

2. El 30 de mayo de la presente anualidad, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República de Colombia remitió a esta Corporación copia auténtica del mencionado decreto ley, a fin de que se surtiera el control de constitucionalidad automático posterior del mismo, tal como lo autoriza el inciso 3º del artículo 2[1] del Acto Legislativo 01 de 2016[2].

---

[1] Artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016. *"La Constitución Política tendrá un nuevo artículo transitorio, el cual quedará así: Artículo transitorio. Facultades presidenciales para la paz. Dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, facúltase al Presidente de la República 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. // Las anteriores facultades no podrán ser utilizadas para*

3. Por medio de auto calendado el 5 de junio de la presente anualidad, esta Corporación ***i)*** asumió el conocimiento del asunto de la referencia, ***ii)*** ofició a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República de Colombia para que remitiera la memoria justificativa del Decreto Ley 897 y su correspondiente Estudio de Impacto Normativo y, ***iii)*** la requirió para que contestara los siguientes interrogantes:

> *"1. Teniendo en cuenta el carácter excepcional de la facultad prevista en el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016, ¿cuáles son las razones que justifican la invocación de este mecanismo en reemplazo del ejercicio ordinario de las facultades reglamentarias que constitucionalmente le competen al Gobierno Nacional?*
>
> *2. Toda vez que el objetivo trazado para la Agencia Colombiana para la Reintegración por el artículo 4 del Decreto 4138 de 2011 es el de la reintegración de grupos alzados en armas para propender por la paz, la seguridad y la convivencia, ¿por qué razón al finalizar el término establecido para las ZVTN existiría un "vacío normativo en materia de competencia administrativa" como se afirma en el numeral 4 de la parte considerativa del Decreto 897 de 2017?*
>
> *3. En esa medida, ¿por qué razón la estructura actual de la Agencia Colombiana para la Reintegración no permite cumplir con el punto 3.2. del Acuerdo Final?*
>
> *4. ¿Por qué razón el cambio de denominación de la Agencia Colombiana para la Reintegración constituye una medida idónea y necesaria para facilitar y asegurar la implementación del punto 3.2 del Acuerdo Final?*
>
> *5. ¿Cuáles son los efectos administrativos, operativos, jurídicos, fiscales, entre otros, que ese cambio de denominación implica para el funcionamiento de la Agencia y su interacción con órganos de control, con el sistema financiero, con la participación en procesos judiciales, etc.?*
>
> *6. ¿Cuáles son las medidas previstas para enfrentar esos impactos y cuál es el costo de transacción que ello implica?*
>
> *7. ¿De qué manera las modificaciones que se hacen a la estructura actual de la Agencia Colombiana para la Reintegración aseguran*

---

expedir actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes códigos, leyes que necesitan mayorías calificada o absoluta para su aprobación, ni para decretar impuestos. // ***Los decretos con fuerza de ley que se dicten en desarrollo de este artículo tendrán control de constitucionalidad automático posterior a su entrada en vigencia.*** *El procedimiento de revisión de constitucionalidad de estas disposiciones deberá surtirse por parte de la Corte Constitucional dentro de los dos meses siguientes a su expedición"* (Negrillas adicionales fuera del texto original).

[2] Folio 1.

la existencia de la 'plataforma institucional' con la cual se garantizarán de forma inmediata 'los derechos fundamentales como la vida, la salud y bienestar de los integrantes de las FARC-EP', según se afirma en el numeral 4 de la parte considerativa del Decreto 897 de 2017?
8. ¿En qué medida el Programa de Reincorporación Económica y Social de las FARC-EP, con sus respectivos subprogramas, creados en el artículo 3º del Decreto 897 de 2017, constituyen instrumento necesario para la implementación inmediata y directa del Acuerdo, teniendo en cuenta que la citada norma advierte que en todo caso el Gobierno Nacional tomará todas las medidas necesarias y conducentes para la implementación del mencionado programa?

9. ¿De qué manera se establecerán los requisitos necesarios para el reconocimiento y la entrega de beneficios económicos, directamente por la ARN y posteriormente mediante administración fiduciaria, según se establece en los parágrafos 1 y 2 del artículo 5 del Decreto 897 de 2017?"[3].

4. De igual manera, la referida providencia extendió invitación a las siguientes entidades públicas y privadas para que, dentro del término de fijación en lista y si lo estimaban pertinente, intervinieran en el asunto de la referencia: Unidad para la Atención y Reparación de las Víctimas –UARIV–, Centro Nacional de Memoria Histórica, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio del Trabajo, Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA–, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF–, Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado –ANDJE–, Contraloría General de la República, Defensoría del Pueblo, Federación Colombiana de Municipios, Universidad de Antioquia, Universidad Externado de Colombia, Universidad Industrial de Santander, Universidad de Cartagena, Asociación Nacional de Industriales –ANDI– y a la Asociación Colombiana de Pequeños Industriales –ACOPI–. Por último, dio traslado al Procurador General de la Nación y ordenó la fijación en lista del proceso, para efectos de la participación ciudadana[4].

5. El 13 de junio del presente año, se requirió a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República para que, dentro de los dos días siguientes a la notificación de dicha decisión, remitiera a la Corte Constitucional la memoria justificativa del Decreto Ley 897 de mayo 29 de 2017. Asimismo, se dispuso que, conforme a lo resuelto en la sentencia C-174 de 2017, los términos procesales no correrían mientras no se allegaran las pruebas indispensables decretadas por esta Corporación[5].

6. El 23 de junio siguiente, se ordenó, por intermedio de la Secretaría General, correr traslado del presente asunto al Procurador General de la Nación, fijar en lista para efectos de las intervenciones ciudadanas y surtir las invitaciones

[3] Folio 13 Vto
[4] Folio 13 Vto
[5] Folios 41-42

previstas en el ordinal quinto que avocó el conocimiento[6].

7. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Sala Plena de la Corte Constitucional se pronunciará sobre el control de constitucionalidad automático posterior del Decreto Ley 897 de mayo 29 de 2017.

1.1. Norma revisada

8. A continuación, se transcribe en su integridad el texto del cuerpo normativo materia de control automático de constitucionalidad:

"Decreto Ley Número 897 de 2017
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.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

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

CONSIDERANDO:

1. Consideraciones Generales:

Que con el fin de cumplir el mandato constitucional previsto en el artículo 22 de la Constitución Política el cual señala que la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento, el 24 de noviembre de 2017 el Gobierno Nacional suscribió con el grupo armado Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo (FARC-EP) el Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, en adelante el Acuerdo Final.

Que la suscripción del Acuerdo Final dio apertura a un proceso amplio e inclusivo de justicia transicional en Colombia, orientado principalmente en los derechos de las víctimas del conflicto armado y que como parte esencial de ese proceso el Gobierno Nacional está en la obligación de implementar los puntos del Acuerdo Final, mediante la expedición de normas con fuerza de ley.

Que el constituyente, mediante Acto legislativo 01 de 2016, con el fin de facilitar y asegurar el cumplimiento del Acuerdo Final, confirió al Presidente de la República una habilitación legislativa

[6] Folio 67

extraordinaria y excepcional específicamente diseñada para este fin.

Que la Corte Constitucional, mediante las sentencias C- 699 de 2016, C- 160 de 2017 y C- 174 de 2017, definió los criterios de validez constitucional que deben cumplir los decretos con fuerza de ley que se expidan en el marco de las facultades extraordinarias y excepcionales conferidas por el Acto Legislativo 01 de 2016, criterios sobre los que el Gobierno Nacional es consciente de su obligatoriedad, trascendencia e importancia en un Estado Social de Derecho.
Que el contenido de este Decreto Ley tiene una naturaleza instrumental, en el sentido de que tiene por objeto facilitar o asegurar la implementación y desarrollo normativo del punto 3.2 y en especial el punto 3.2.2.7 del Acuerdo Final. En consecuencia, este decreto ley cumple los requisitos de conexidad objetiva, estricta y suficiente entre el Decreto y el Acuerdo Final, así como el requisito de necesidad estricta de su expedición.

2. Requisitos formales de validez constitucional:

Que el presente decreto se expide dentro del término de los 180 días posteriores a la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2016, que según el artículo 5 de ese mismo Acto legislativo es a partir de la refrendación del 30 de noviembre de 2016.

Que el presente decreto es suscrito, en cumplimiento del artículo 115 de la Constitución Política, por el Presidente de la República y el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y la Directora del Departamento Administrativo de la Función Pública, que para este caso particular constituyen el Gobierno Nacional.

Que el presente decreto ley en cumplimiento con lo previsto en el artículo 169 de la Constitución Política tiene el título: 'Por el cual se modifica la estructura de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas y se dictan otras disposiciones', que corresponde precisamente a su contenido.

Que como parte de los requisitos formales trazados por la jurisprudencia constitucional, el presente decreto ley cuenta con una motivación adecuada y suficiente, en el siguiente sentido:

3. Requisitos materiales de validez constitucional:

3.1. Conexidad objetiva:

Que en cumplimiento del requisito de conexidad objetiva el presente

decreto ley: (i) tiene un vínculo cierto y verificable entre su materia y articulado y el contenido del Acuerdo Final; (ii) sirve para facilitar o asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final y (iii) no regula aspectos diferentes, ni rebasa el ámbito de aquellos asuntos imprescindibles para el proceso de implementación del Acuerdo Final.

Que el Gobierno Nacional, en cumplimiento y en los términos de lo acordado en el punto 3.2.2 y en particular los puntos 2 3.2.2.6 Y 3.2.2.7 del Acuerdo Final, reafirma su compromiso con la implementación de medidas que conduzcan a una institucionalidad que permita ejecutar y materializar la reincorporación de las FARC EP en lo social y lo político.

Que en el punto 3.2. del Acuerdo Final, se pactó lo referente a la reincorporación de las FARC-EP a la vida civil en lo económico, lo social y lo político de acuerdo con sus intereses, para lo cual el presente decreto ley establece el cambio de denominación de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas (ACR), creada mediante Decreto Ley 4138 de 2011, norma en la que se establecieron sus objetivos y estructura y se le asignó con la misión de reintegrar a la sociedad civil a las personas que hicieron parte de grupos armados organizados al margen de la ley que voluntariamente han dejado las armas, por el de Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN), lo cual cumple con el requisito de conexidad objetiva en la medida en que el Acuerdo Final se refiere a la reincorporación de las FARC-EP, además, teniendo en cuenta que los conceptos de reincorporación y normalización comprenden de manera integral los procesos asociados con la reinserción, reintegración y estabilización social y económica de personas y grupos armados organizados al margen de la ley que en virtud diálogos, negociaciones o firma de acuerdos con el Gobierno nacional dejen las armas.

Que la reincorporación de las FARC-EP se fundamenta en el reconocimiento de la libertad individual y del libre ejercicio de los derechos individuales de cada uno de quienes son hoy integrantes de las FARC-EP en proceso de reincorporación. Las características de la reincorporación del presente acuerdo son complementarias a los acuerdos ya convenidos. El proceso de reincorporación tendrá en todos sus componentes un enfoque diferencial, con énfasis en los derechos de las mujeres.

Que para el desarrollo de la reincorporación de las FARC-EP a la vida civil en lo económico y lo social y en consonancia con la anterior consideración, el presente decreto ley establece una modificación al artículo 4 del Decreto 4138 de 2011, agregando al objeto de la Agencia para la Reincorporación y Normalización

(ARN), lo referente a la gestión, implementación, coordinación y evaluación, de forma articulada con las instancias competentes de la política ,los planes, programas y proyectos de reincorporación y normalización de los integrantes de las FARC-EP, en consonancia con lo consagrado por el Acuerdo Final, que estableció que para asegurar su eficaz implementación y despliegue en el territorio, la puesta en marcha de dichos programas tomará como base los recursos institucionales de los que dispone el Gobierno Nacional y las entidades del Estado colombiano competentes para estos propósitos, sin perjuicio del acceso a otros recursos legales, lo cual cumple con el requisito de conexidad objetiva en la medida en que esta adición se hace imprescindible para la implementación del Acuerdo, y se establece en el presente decreto que la ARN , es la única en la organización del Estado que realiza desde hace 14 años actividades de reinserción, reincorporación y reintegración, y cuenta con la capacidad técnica e institucional, para ejecutar las actividades necesarias para la reincorporación de los integrantes de las FARC-EP.

Que para el desarrollo de la reincorporación de las FARC-EP a la vida civil en lo económico y lo social, el presente decreto establece, la creación de un Programa y la organización de una Unidad Técnica con sus lineamientos al interior de la ahora Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN), con el fin de atender las gestiones necesarias para la reincorporación a la vida social y económica de los integrantes FARC-EP, lo cual cumple con el requisito de conexidad objetiva en la medida en que esta creación, permitirá que la Entidad materialice lo establecido en el Acuerdo Final en lo concerniente a la reincorporación en lo económico y lo social de los integrantes de las FARC-EP.

Que de acuerdo con lo anterior, existe un vínculo cierto y verificable entre el contenido del Acuerdo Final y la materia del presente Decreto Ley, pues este se circunscribe a expedir las disposiciones necesarias e imprescindibles para la adecuada formulación e implementación, entre otros, de los puntos 3.2 y 3.2.2.7 del Acuerdo Final.

3.2. Conexidad estricta:

Que en cumplimiento del requisito de conexidad estricta o juicio de finalidad, el presente decreto ley en su contenido normativo responde en forma precisa al punto 3.2., del Acuerdo Final. A continuación, se identifica el contenido preciso del Acuerdo que es objeto de implementación y se demuestra que cada artículo de este Decreto Ley está vinculado estrechamente con el punto 3.2 y en especial el punto 3.2.2.7 del Acuerdo Final.

Que los artículos 1, 2, 3, 4, 5 y 6 que tratan sobre el cambio de

denominación de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas (ACR), la creación del Programa de Reincorporación Social y Económica para las FARC-EP y la organización de una Unidad Técnica con sus lineamientos al interior de esta Entidad y la garantía de los recursos para el desarrollo misional de la ahora Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN), responde al punto 3.2 del Acuerdo Final, en el que se convino que la reincorporación a la vida civil será un proceso de carácter integral y sostenible, excepcional y transitorio, que considerará los intereses de la comunidad de las FARC - EP, en proceso de reincorporación por cuanto, facilitan a esta Agencia mediante la utilización de herramientas y conceptos, implementar de manera eficiente el proceso de reincorporación de los integrantes de las FARC-EP a la vida civil en lo económico y lo social.

Que de conformidad con lo anterior, el presente Decreto Ley no desconoce la conexidad estricta, pues no regula materias genéricas del Acuerdo Final, en tanto busca solo facilitar y asegurar la implementación de dos puntos específicos del mismo. En este sentido, es claro que existe un vínculo específico entre los contenidos de este Decreto y los puntos antes señalados del Acuerdo Final.

3.3. Conexidad suficiente:
Que el presente Decreto Ley tiene un grado de estrecha proximidad entre las materias objeto de regulación y los puntos 3.2 y 3.2.2.7 del Acuerdo Final, de manera que las mismas son desarrollos propios del Acuerdo y existe una relación entre cada artículo y el Acuerdo que no es incidental ni indirecta.

Que los artículos 1, 2, 3, 4, 5 y 6 que tratan sobre el cambio de denominación de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas (ACR), la creación de un Programa y la organización de una Unidad Técnica con sus lineamientos al interior de esta Entidad y la garantía de los recursos para el desarrollo misional de la ahora denominada Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN), tienen una conexidad próxima y estrecha al punto 3.2 del Acuerdo Final, que no es incidental ni indirecta, por cuanto se pretende ajustar la denominación que actualmente ostenta la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas (ACR), de acuerdo a lo convenido en el Acuerdo Final, en el que se hace referencia al concepto de reincorporación y no al de reintegración y tomando como fundamento estas mismas razones, se ha adicionado a su objeto lo referente a la reincorporación de los integrantes de las FARC-EP. Asimismo, se entregan herramientas conceptuales y materiales para que esta Entidad pueda implementar la reincorporación de los integrantes de las FARC-EP en lo

económico y lo social en los términos pactados en el Acuerdo, con la creación del Programa de Reincorporación Económica y Social de las FARC-EP, al interior de esa entidad, así como la organización de una Unidad Técnica con los lineamientos pertinentes para adelantar el programa de reincorporación y normalización de los integrantes de las FARC-EP a la vida civil, en lo económico y lo social.

Que en cumplimiento del requisito de conexidad suficiente, el presente decreto ley tiene un grado de estrecha proximidad entre las materias objeto de regulación y el contenido concreto del Acuerdo que se pretende implementar, de tal manera que estas materias son desarrollos propios del Acuerdo Final, en forma tal que la relación entre cada artículo y el Acuerdo no es incidental ni indirecta.

3.4. Conexidad teleológica:

Que en cumplimiento del requisito de conexidad teleológica, el presente decreto ley, es instrumental a la realización de los objetivos o compromisos del Acuerdo final y tiene el potencial para asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo final, teniendo en cuenta que en el punto 6 del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, se estableció, como principio orientador para la implementación del acuerdo, la profundización de la democracia y "construir sobre lo construido", en virtud del cual "la implementación de lo acordado se liderará y ejecutará aprovechando al máximo la institucionalidad existente, y reconociendo las competencias de los diferentes niveles de gobierno", por tanto para el desarrollo de este eje, se está fortaleciendo institucionalmente la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas (ACR), ahora Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN).

4. Necesidad estricta:

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

Que la presente normatividad se requiere expedirla de manera inmediata antes de la conclusión del período contemplado para la dejación de armas, debido a que es imperioso que la Entidad que va a ejecutar la reincorporación de los integrantes de las FARC-EP, en lo económico y lo social, cuente con las herramientas y el andamiaje institucional suficiente, teniendo en cuenta que entre otros aspectos deberá otorgar las garantías para una

reincorporación económica y social sostenible de los integrantes de las FARC-EP, a partir de la terminación de las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN), lo que hace inaplazable la expedición de la presente normativa, lo que además garantiza los derechos fundamentales como la vida, salud y bienestar de los integrantes de las FARC-EP, por lo que de no existir esta plataforma institucional al culminar el término establecido para las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN), genera un vacío normativo en materia de competencia administrativa para la implementación de lo acordado por el Gobierno Nacional.

Que con el objetivo de dar estabilidad a lo convenido en el Acuerdo Final y la necesidad de cumplir de manera concomitante los compromisos adquiridos se debe garantizar que al finalizar las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN), y por tanto el proceso de dejación de armas a que se ha comprometido las FARC-EP, exista una entidad con la capacidad técnica e institucional de ejecutar el proceso de reincorporación en lo económico y lo social, además de ser una señal inequívoca del avance en el cumplimiento de lo acordado.

Que adicionalmente, se encuentra incluido en el punto 6.1.10, Calendario de Implementación Normativa en el literal 'j. Leyes y/o normas de desarrollo sobre Reincorporación económica y social'.

Que el acto legislativo 02 del 11 de mayo de 2017, estableció que los contenidos del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, 'serán obligatoriamente parámetros de interpretación y referente de desarrollo y validez de las normas y las leyes de implementación y desarrollo del Acuerdo Final, con sujeción a las disposiciones constitucionales. Las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final. En consecuencia, las actuaciones de todos los órganos y autoridades del Estado, los desarrollos normativos del Acuerdo Final y su interpretación y aplicación deberán guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final'.

Que, en mérito de lo expuesto,

DECRETA:

ARTÍCULO 1°. Denominación de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas. Modificar el artículo 1 del Decreto 4138 de 2011 en cuanto a la denominación de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas, la cual se denominará para todos los

efectos "Agencia para la Reincorporación y la Normalización, ARN".

Parágrafo. Todas las referencias que hagan las disposiciones legales y reglamentarias vigentes a la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas, deben entenderse referidas a la Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN).

ARTÍCULO 2°. Modificar el artículo 4 del Decreto 4138 de 2011, el cual quedará así:

'Artículo 4. Objeto: La Agencia para la Reincorporación y la Normalización, ARN tiene como objeto 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, conforme al Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016 a través de la Unidad Técnica para la Reincorporación de las FARC-EP; y de la política de reintegración de personas y grupos alzados en armas con el fin de propender por la paz, la seguridad y la convivencia'.

ARTÍCULO 3°. Programa de Reincorporación Económica y Social de las FARC-EP: Crear el Programa de Reincorporación Económica y Social para los integrantes de las FARC-EP en virtud del cual el Consejo Nacional de la Reincorporación (CNR), la Agencia para la Reincorporación y Normalización - ANR Y las entidades con funciones relacionadas, atenderán las gestiones necesarias para la reincorporación a la vida social y económica de dichos integrantes y sus familias, según sus intereses.

El programa contemplará, con un enfoque diferencial y de género, los siguientes subprogramas, sin perjuicio de otros que se consideren necesarios:

1. Prestaciones Económicas y Seguridad Social.
2. Proyectos productivos.
3. Planes y programas de atención de los derechos de la población beneficiaria.
4. Organización territorial y comunitaria.

En el programa y los subprogramas participarán, teniendo en cuenta su formación y competencias, miembros de la población en proceso de reincorporación.

El Gobierno Nacional tomará todas las medidas necesarias y conducentes para la implementación del mencionado programa.

ARTÍCULO 4°. Unidad Técnica para la Reincorporación de las FARC-EP. En la Agencia para la Reincorporación y la Normalización - ARN, se organizará una Unidad Técnica para la Reincorporación y normalización de las FARC-EP, como un grupo interno de trabajo adscrito a la Dirección General de la ARN, con los recursos adecuados y suficientes para adelantar el programa de reincorporación de los integrantes de las FARC-EP a la vida civil, en lo económico y lo social según sus intereses, con sujeción estricta a los términos y condiciones que defina el Consejo Nacional de Reincorporación (CNR), según lo establecido en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera suscrito el 24 de noviembre de 2016, y en las normas constitucionales y legales adoptadas para su implementación.

Artículo 5°. Lineamientos para el funcionamiento de la Unidad Técnica para la Reincorporación y Normalización de las FARC·EP. Para el funcionamiento de la Unidad Técnica para la Reincorporación y Normalización de las FARC-EP se seguirán los siguientes lineamientos básicos:

1. La Unidad Técnica estará a cargo de un Coordinador de libre nombramiento y remoción del Director de la Agencia para la Reincorporación y Normalización, previa designación realizada por el Consejo Nacional de Reincorporación.

2. El Director General de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) podrá delegar la ordenación del gasto de los recursos destinados para la ejecución del Programa, en el Coordinador de la Unidad Técnica para la Reincorporación de las FARC-EP, de conformidad con las normas orgánicas del Presupuesto.

3. El Coordinador de la Unidad Técnica participará en el diseño e implementación del Programa de Reincorporación Económica y Social de las FARC-EP y operará bajo las orientaciones del CNR en orden a:

a. Determinar la conformación e integración de los equipos de trabajo de la Unidad Técnica y apoyo que sean requeridos para el desarrollo del Programa, tanto en el orden nacional como territorial.

b. Orientar y hacer seguimiento a la ejecución de los recursos para los beneficios económicos y sociales de los integrantes de las FARC EP y de los beneficios sociales que se gestionen para los integrantes de sus familias.

c. Participar en los Comités internos de la ARN para la

administración de los recursos del programa de reincorporación Económica y Social de las FARC-EP.

ARTÍCULO 5o. Recursos del Programa. El Gobierno Nacional priorizará los recursos para el adecuado desarrollo misional de la ARN, incluyendo los recursos para la implementación del programa de reincorporación para las FARC -EP, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales incluidas en el Marco de Gasto de Mediano Plazo y en el Marco Fiscal de Mediano Plazo. La ARN podrá contar con otros recursos de origen público.

Para efectos de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000, todos los gastos correspondientes a los cargos que se destinen al desempeño de actividades del programa de reincorporación económica y social del presente decreto, no pueden implicar un incremento en los costos actuales de la planta de personal de las entidades responsables de su ejecución.

PARÁGRAFO 1. El sistema de administración fiduciario que se organice, administrará los recursos del programa de reincorporación económica y social de las FARC - EP, a través de una fiducia que tendrá las sub cuentas necesarias para la ejecución del Programa de Reincorporación Económica y Social para los integrantes de las FARC-EP.

PARÁGRAFO 2. Previo a la organización y funcionamiento del sistema de administración fiduciaria, la ARN realizará directamente los pagos correspondientes a los beneficios económico-sociales del Programa de Reincorporación Económica y Social para los integrantes de las FARC-EP".

***ARTÍCULO 6°. Vigencia y derogatorias.** El presente decreto modifica en lo pertinente el Decreto 4138 de 2011, deroga las disposiciones que le sean contrarias, y rige a partir de la fecha de su publicación.*

PUBLÍQUESE y CÚMPLASE…"

1.2. Intervenciones

9. De las entidades e instituciones a las que se les invitó para que intervinieran en el presente asunto, únicamente rindieron concepto las siguientes:

10. La Secretaría Jurídica de la **Presidencia de la República de Colombia** intervino para solicitar la exequibilidad del texto normativo revisado y, para tal efecto, adujo que *"el Decreto Ley 897 de 2017 cumplió con los requisitos fijados por el Acto Legislativo 01 de 2016 y la jurisprudencia respecto a la procedencia de las facultades presidenciales establecidas en el artículo 2 de*

dicho acto legislativo"[7]. Sostuvo que dicho cuerpo normativo cumple con los requisitos de finalidad, conexidad y estricta necesidad exigidos en el acto legislativo aludido y por la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

11. En efecto, sostuvo que resultaba posible identificar dos (2) aspectos generales en los cuales la Corte ha hecho énfasis al momento de efectuar el control integral sobre los decretos ley: ***i)*** requisitos formales, dentro de los cuales se destacan los aspectos de competencia, título de la norma e invocación de facultades, temporalidad y motivación y ***ii)*** requisitos de competencia y habilitación, dentro de los cuales se destacan los criterios de finalidad, conexidad, estricta necesidad y de competencia material.

12. En relación con los requisitos formales, señaló que se encuentran satisfechos, habida cuenta de que el Decreto Ley 897 de 2017 se encuentra firmado por el Viceministro de Relaciones Políticas del Ministerio del Interior <<*encargado de las funciones del despacho del Ministro de Hacienda y Crédito Público*>>, el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y la Directora del Departamento Administrativo de la Función Pública, por lo tanto, concluyó que se cumple con el aspecto formal de competencia[8].

13. De igual forma, afirmó, de la lectura de la norma revisada se evidencia que ***i)*** se le asignó un título conforme a lo dispuesto en el artículo 169 de la Carta Política y ***ii)*** fue expedido bajo los lineamientos del artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016, razón por la cual, estimó que, de esta manera, se cumple con la necesidad de *"asignar titularidad normativa y mencionar las facultades excepcionales que habilitaron al Presidente para esta reglamentación"*[9].

14. En lo atinente al requisito formal de la temporalidad, la Presidencia de la República arguyó que el Decreto Ley 897 de 20 de mayo de 2017 se adoptó dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor del Acto Legislativo 01 de 2016, *"que según el artículo 5 de ese mismo acto legislativo es a partir de la refrendación popular del Acuerdo Final, la cual se llevó a cabo por el Congreso de la República mediante decisión política de refrendación del 30 de noviembre de 2016"*[10].

15. Respecto del requisito formal de la motivación, la interviniente aludida precisó que *"el Decreto Ley 897 consta de 29 considerandos en donde se enuncia la argumentación que da origen a su expedición acudiendo a razones de fondo para demostrar la finalidad, la conexidad y la estrecha necesidad de su implementación"*[11].

16. Por otra parte, la Presidencia de la República señaló que se encontraban reunidos los requisitos competenciales y de habilitación que obedecen a los

---

[7] Folios 138-139
[8] Folio 116
[9] Folio 117
[10] Folio 117
[11] Folio 118

siguientes criterios: ***i)*** finalidad, ***ii)*** conexidad, ***iii)*** estricta necesidad y ***iv)*** competencia material.

17. Respecto del criterio finalístico, la referida interviniente señaló que el Decreto Ley 897 *"es en esencia la consecución lógica de lo pactado entre las partes y se erige como una medida para evitar la descomposición del proceso de transición hacia la paz en su fase de reincorporación a la vida civil, a la vez que facilita la terminación del conflicto y la construcción de escenarios de paz en las regiones"*[12].

18. En lo que concierne al criterio de conexidad objetiva, precisó que se encontraba satisfecho *"en la medida en que esta adición se hace imprescindible para la implementación del Acuerdo, asignando de manera expresa la misión de ejecutar las actividades necesarias para la reincorporación de los integrantes de las FARC-EP a la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), modificación que de no existir generaría un vacío normativo en materia de competencia administrativa para la implementación de lo acordado por el Gobierno Nacional"*[13].

19. Respecto del criterio de conexidad estricta, señaló que el Decreto Ley 897 no desconoce dicho aspecto, por cuanto regula materias genéricas del Acuerdo Final, toda vez que *"busca solo facilitar y asegurar la implementación de los puntos precitados. En este sentido, es claro que existe un vínculo específico entre los contenidos de este Decreto y los puntos antes señalados del Acuerdo Final"*[14].

20. En lo que tiene que ver con el criterio de conexidad suficiente, el interviniente considera que se encuentra satisfecho dicho requisito, toda vez que determina con claridad que es un desarrollo propio de contenidos precisos de acuerdo final *"en especial en lo referido a la reincorporación de los ex combatientes"*[15].

21. Respecto del criterio de estricta necesidad señaló que las disposiciones normativas contenidas en el Decreto Ley 897 no solo atienden a lo dispuesto en la arquitectura normativa que se construye como consecuencia del Acuerdo Final de Paz, sino que también respetan los propósitos de una paz estable y duradera y, adicionalmente, protegen los derechos mínimos de los excombatientes y sus familias y los reivindica como sujetos depositarios de derechos fundamentales[16].

22. Por último, en lo que tiene que ver con el criterio de competencia material precisó que el Decreto Ley 897 no recae sobre un asunto expresamente excluido por el artículo 2° del Acto Legislativo 01 de 2016, a lo cual agregó que el mencionado decreto ley es un desarrollo normativo elemental, necesario y consecuencial de los puntos 3.2 (reincorporación de las FARC-EP

[12] Folio 122
[13] Folio 124
[14] Folios 124-126
[15] Folio 128
[16] Folio 131

a la vida civil –en lo económico, lo social y lo político– de acuerdo con sus intereses), 3.2.2 (reincorporación económica y social), 3.2.2.7 (Garantías para una reincorporación económica y social sostenible) y 6.1.10 (Calendario de implementación normativa durante los primeros 12 meses tras la firma del Acuerdo Final de Paz)[17].

23. La **Contraloría General de la República** precisó que resultaba apropiado el cambio de la palabra reintegrar a personas o grupos alzados en armas, que utilizaba el Decreto 4138 de 2011, por el de reincorporar, *"no sólo por ser esta última la que el acuerdo final utiliza, sino por el propio contexto actual, ya que no están alzados en armas, sino en proceso de reincorporación y normalización a la vida civil".*

24. Agregó que en la creación del Programa de Reincorporación Económica y Social para los integrantes de las FARC-EP intervienen el Consejo Nacional de Reconciliación (CNR), la Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN) y las demás entidades con funciones relacionadas. Advirtió que el citado Consejo no estaba contemplado en el Decreto 4138 de 2011 *"por la sencilla razón de que hace seis años el país no había llegado un acuerdo final de paz".*

25. Esgrimió que las atribuciones constitucionales de la Contraloría se ejercen respecto del sistema de administración fiduciaria que se establezca y, además, en relación con los pagos que se efectúen directamente, por cuanto se trata de dineros públicos y es obligatorio ejercer el control fiscal sobre los mismos.

26. Indicó que el Decreto Ley 897 de 2017 no impide ejercer ninguna de las atribuciones constitucionales de la Contraloría General de la República y reúne los requisitos exigidos por la Constitución Política y la jurisprudencia para que sea declarado exequible[18].

27. El **Ministerio del Trabajo** solicitó que se declarara la constitucionalidad del Decreto Ley 897, toda vez que dicho cuerpo normativo busca asegurar y facilitar la implementación del Acuerdo Final *"en lo que respecta al punto 3.2. referente a la reincorporación de las FARC-EP a la vida civil en lo económico, lo social y lo político de acuerdo con sus intereses, y en especial del punto 3.2.2.7. sobre las garantías para una reincorporación económica y social sostenible"*[19].

28. La **Cumbre Nacional de Mujeres y Paz** solicitó que se declare la constitucionalidad del Decreto Ley 897, para lo cual manifestó que la terminación del conflicto armado no se agota únicamente con el silenciamiento y entrega de los fusiles, sino que por el contrario, esto depende de la implementación de una serie de garantías para la sociedad y los integrantes del grupo armado, entre las cuales se destaca la creación de medidas, programas y acciones dirigidas a la reincorporación de las FARC-

[17] Folio 131
[18] Folios 215-217
[19] Folios 296-299

EP[20].

29. La **Federación Colombiana de Municipios** solicitó que se declarara la exequibilidad del Decreto Ley 897 de 2017, como quiera que los aspectos formales y sustantivos de dicho cuerpo normativo atienden los criterios fijados en las sentencias C-699 de 2016, C-160 y C-174 de 2017.

30. Respecto de la necesidad estricta, adujo que se encontraba fundamentado que la Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN) es la entidad *"que tendrá a su cargo la reincorporación de los integrantes de las FARC-EP a la civilidad, y que sus labores deben adelantarse de manera inmediata merced a la brevedad del plazo pactado en el Acuerdo Final para la dejación de armas"*[21].

31. La **Universidad Externado de Colombia** pidió la declaración de exequibilidad del mencionado decreto ley, por cuanto su contenido no contradice la Constitución Política y, adicionalmente cumple a cabalidad los criterios de necesidad y conexidad exigidos por esta Corte para que sea declarada su constitucionalidad. Advirtió 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 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"*[22].

32. **El ciudadano** Jairo Andrés Rivera Henker expresó que la creación de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización –ARN– resultaba indispensable, *"como quiera que una vez finalizadas las Zonas Veredales Transitorias y Puntos Transitorios de Normalización, y por ello, una vez verificada la entrega de armas por parte de las FARC-EP, se hace imperioso satisfacer los demás compromisos adquiridos a través de los puntos acordados y refrendados, circunstancia que se satisface plenamente con la ARN"*[23].[24]

---

[20] Folios 218-223
[21] Folio 144
[22] Folios 244-252
[23] Folios 237-243
[24] Con posterioridad al 31 de julio de 2017, fecha en la cual se registró proyecto de fallo, la Secretaría General de la Corte remitió al Despacho del Magistrado Ponente el escrito de intervención radicado el 3 de agosto de 2017, suscrito por la directora del Consultorio Jurídico de la Escuela de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Industrial de Santander, en el que se solicita declarar la constitucionalidad del Decreto Ley 897 de 2017 argumentando que *"(i) impulsa y fortalece los programas de reincorporación, (ii) dispone una*

2. Concepto del Procurador General de la Nación

33. El Procurador General de la Nación, mediante Concepto 6361 de julio 18 de 2017[25], solicita a la Corte declarar la exequibilidad del Decreto Ley 897 de 2017.

34. A juicio del Ministerio Público, el Decreto Ley 897 de 2017, en lo que tiene que ver con los requisitos formales, es constitucional, por cuanto fue suscrito por el Presidente de la República, los ministros de Hacienda y Crédito Público y del Interior, la Directora del Departamento Administrativo de la Función Pública y el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

35. En lo atinente a la motivación conexa con la parte resolutiva del Decreto Ley 897, expresó que las razones por las cuales se llevó a cabo el ajuste institucional de la Agencia aludida son claras, por cuanto se enfocan en *"responder a las necesidades específicas propias de la implementación del Acuerdo Final, en relación con el modelo establecido de reincorporación de los miembros de las FARC-EP".*

36. Respecto de la titulación del citado decreto ley, manifestó que en él se describe sin lugar a equívocos la temática desarrollada, se anuncian las facultades extraordinarias de las cuales se hace uso y con ello se informa con claridad la jerarquía normativa del mismo.

37. Al pronunciarse respecto de la dimensión competencial del Decreto Ley 897 analizó cuatro factores de competencia: ***i)*** la dimensión temporal, ***ii)*** la conexidad teleológica con el acuerdo de paz, ***iii)*** las limitaciones competenciales y ***iv)*** el criterio de estricta necesidad.

38. En relación con el *aspecto temporal*, el Ministerio Público señaló que el citado decreto ley fue expedido dentro de los 180 días siguientes a la vigencia del Acto Legislativo 01 de 2016 (1° de diciembre de 2016). De igual forma, se satisface el requisito de la *conexidad teleológica* de dicho decreto con el Acuerdo Final, en tanto que la modificación estructural de la mencionada Agencia responde a lo pactado en el punto 3.2. del referido decreto. En torno a las *limitaciones competenciales*, precisó que el decreto analizado regula una materia propia de la legislación ordinaria y, por ende, no invade ninguna de las categorías legales especiales, excluidas de las facultades presidenciales para la paz. Por último, se cumple con el criterio de *estricta necesidad*, habida consideración de que ***i)*** la modificación de la estructura de la Agencia se considera urgente y prioritaria para la implementación del Acuerdo de Paz, ***ii)***

---

reincorporación integral (iii) tiene una relación directa con lo consagrado en el Acuerdo Final" (Folios 310 al 316).
Así mismo el 14 de agosto de 2017 la Secretaría General allegó al Despacho del Magistrado Ponente la comunicación recibida en el correo electrónico de la Secretaría el 11 de agosto de 2017, con la cual el Coordinador Nacional de la Agencia Pública de Empleo acusó recibo de la invitación para conceptuar en este proceso, sin presentar documento de fondo alguno (Folios 317 al 319).
[25] Folios 254-279

la medida carece intrínsecamente de una especial necesidad deliberativa, ***iii)*** se encuentra dirigida a garantizar la reincorporación a la vida civil de los miembros de las FARC-EP e ***iv)*** implica un mensaje de confianza en el proceso y representa la concreción de las herramientas para el logro de la transición de los miembros de las FARC-EP de grupo armado al margen de la ley a la vida civil.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

39. Esta Corte es competente para conocer y decidir sobre la constitucionalidad del Decreto Ley 897 de 26 de mayo de 2017, por cuanto fue expedido en ejercicio de las facultades presidenciales para la paz. Estas facultades, así como la competencia de esta Corte para ejercer control constitucional sobre los Decretos Ley que se expiden en virtud de ellas, están previstas por el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016.

2. Problemas jurídicos y metodología de análisis

40. Los problemas jurídicos en el presente asunto son los siguientes:

> ¿El Decreto Ley No. 897 de 29 de mayo de 2017 cumple con los requisitos, formales y de competencia, dispuestos por el Acto Legislativo 1 de 2016, para este tipo de actos normativos?
>
> ¿La regulación prevista en este Decreto Ley vulnera la Constitución?

41. Para abordar y responder estos problemas jurídicos, la Corte seguirá la siguiente metodología. Primero, se determinará el contenido y el alcance de los requisitos, formales y de competencia, para la expedición de Decretos Leyes en ejercicio de las facultades dispuestas por el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016. Segundo, se examinará si el Decreto Ley *sub examine* cumple con dichos requisitos. Y, tercero, se analizará materialmente su articulado para efectos de determinar si está conforme con la Constitución, a efectos de lo cual se analizarán los artículos del Decreto Ley *sub examine* de cuyo contenido se infiere que tiene por objeto la regulación de los siguientes aspectos: modificaciones a la denominación y al objeto de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas; creación de la Unidad Técnica para la Reincorporación de los integrantes de las FARC – EP y señalamiento de los lineamientos para su funcionamiento; creación, y financiación del Programa de Reincorporación Económica y Social de las FARC –EP.

2.1. Los Decretos Leyes dictados con fundamento en el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016. Contenido y alcance de su control constitucional

42. El Acto Legislativo 1 de 2016 tiene por objeto crear 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*". Con tal propósito, en sus dos primeros artículos crea, respectivamente, los denominados *procedimiento legislativo especial para la paz* y *las facultades presidenciales para la paz*.

43. Estas últimas son una facultad del Presidente para expedir los decretos con fuerza de ley. El artículo 2 del referido Acto Legislativo dispone que dicha facultad (i) se ejerce "*dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo*", y, (ii) no puede "*ser utilizada 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 mismo artículo prevé que los Decretos Leyes dictados en ejercicio de esta facultad están sometidos a control de constitucionalidad automático, posterior y único, dentro de los dos meses siguientes a su expedición.

44. El Acto Legislativo 1 de 2016 fue declarado exequible en la sentencia C-699 de 2016. En esta sentencia, la Corte concluyó que la habilitación al Presidente de la República para expedir estos decretos leyes es constitucional en la medida en que (i) no sustituye el principio de separación de poderes, (ii) el Congreso conserva su competencia legislativa general, dado que la habilitación al Presidente es limitada en relación con su finalidad (facilitar y asegurar la implementación del Acuerdo Final), (iii) tiene un preciso ámbito temporal de ejercicio (180 días después de la entrada en vigencia del Acto Legislativo), (iv) solo puede ser utilizada cuando sea estrictamente necesaria, y, (v) no suprime los controles inter-orgánicos.

45. El control de constitucionalidad de los decretos leyes expedidos con fundamento en el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016 es: (i) *jurisdiccional*, en la medida en que es un control jurídico de constitucionalidad a cargo de la Corte Constitucional[26]; (ii) *automático*, porque se activa con el envío del Decreto Ley por el Presidente de la República; (iii) *posterior*, por cuanto se realiza después de su expedición; (iv) *participativo*, dado que cualquier ciudadano puede intervenir en el proceso de constitucionalidad; (v) *único*, en virtud del principio de cosa juzgada constitucional[27]; (vi) *formal*, en tanto verifica que el Decreto Ley cumpla con

---

[26] Corte Constitucional. Sentencia C-160 de 2017. "*(ii) Es objetivo: tiene como parámetro de control la Constitución Política, que es preexistente al acto analizado y se convierte en referente obligatorio para el escrutinio que adelanta esta Corte (art. 4 superior). Se trata de un cotejo entre el decreto emitido y el parámetro normativo de control, por eso es un juicio estrictamente jurídico en el que se esgrimen razones de derecho para afirmar o negar la validez de la normativa sometida a control. La objetividad del control no cambia porque se trate de medidas que tengan que ver con la implementación y el desarrollo normativo de un documento tan complejo como lo es un acuerdo de paz, que sin duda involucra aspectos jurídicos, políticos e incluso éticos. Efectivamente, esta situación no impide que el tribunal constitucional pueda acudir a criterios objetivos de interpretación porque el parámetro de control es la Constitución.*"

[27] El artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016 no dispuso expresamente que el control constitucional de los Decretos Leyes es único, como sí lo hizo en su artículo 1, en relación con los actos legislativos y las leyes expedidas mediante el procedimiento legislativo especial para la paz. Sin embargo, en la sentencia C-699 de 2016, la Corte Constitucional señaló que el control de estos Decretos Leyes también era único. "*Lo anterior no obsta para que un decreto ley especial sujeto a control automático, luego sea objeto de ulterior revisión por vicios sobrevinientes, como por ejemplo los que resulten de una reforma constitucional, o de una modificación del decreto ley. Tampoco se opone a que, en el control de estos decretos, se presenten*

los requisitos de procedimiento y competencia, y, (vii) *material*, porque implica un análisis constitucional de fondo de su articulado. Además, este control constitucional parte de dos presupuestos. Primero, su objetivo es, como en todos los demás asuntos, garantizar la supremacía e integridad de la Constitución. Segundo, parte del reconocimiento de que los actos normativos objeto de control son producto del ejercicio de una especial habilitación legislativa al Presidente en el contexto y para lograr los objetivos propios de la transición política[28].

46. Bajo estas premisas, la Corte Constitucional ha diseñado una metodología para ejercer control constitucional a los Decretos Leyes expedidos con fundamento en el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016. La aplicación de esta metodología por parte de la Corte no ha sido del todo uniforme; es posible identificar ciertas variaciones en relación con: (i) su esquema[29], (ii) las denominaciones de los requisitos[30], y, (iii) el orden de su análisis[31]. A pesar de estas variaciones formales, la Corte resalta que esta metodología y su aplicación en estas sentencias de control de constitucionalidad se ha fundado en (i) idénticas premisas normativas, (ii) consideraciones análogas en relación con el carácter excepcional, temporal y limitado de estos decretos leyes, y, (iii) en requisitos y conceptos materialmente equivalentes.

47. A partir de las sentencias C-174 y C-224, ambas de 2017, la Corte Constitucional ha señalado que los decretos leyes expedidos con fundamento en el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016 deben cumplir con los siguientes requisitos formales: (i) que sea adoptado por el Presidente de la República y el Ministro o Director de Departamento Administrativo del ramo correspondiente, (ii) que el título corresponda al contenido, (iii) que se invoque expresamente la facultad que se ejerce; y, finalmente, (iv) que esté motivado.

(i) Primero, ***el Decreto Ley deberá estar suscrito por el Presidente de la República y el Ministro o Director de departamento administrativo del ramo correspondiente***. Si bien el artículo 2 del Acto Legislativo dispone literalmente que se trata de una facultad del Presidente de la República, a partir de la sentencia C-160 de 2017, la Corte ha señalado que, habida cuenta de su carácter gubernamental, estos Decretos Leyes deben ser suscritos por el Presidente de la República y el Ministro o Director de Departamento Administrativo del ramo

---

subsiguientes demandas por problemas objetivos y trascendentales cubiertos con cosa juzgada aparente."

[28] Corte Constitucional. Sentencia C-160 de 2017. *"(vii) Debe considerar especificidades derivadas del escenario en el que se conceden las facultades legislativas, pues se trata de un mecanismo diseñado para una situación particular con características igualmente especiales, por esta razón: a. deberá considerar el establecimiento de límites que tomen en consideración que el objeto y fin de la habilitación con la que cuenta el ejecutivo es la búsqueda de la paz; b. esa finalidad debe ser alcanzada en un contexto complejo como el de la justicia transicional, escenario en el que habrán de implementarse los acuerdos de paz."*

[29] Ver el distinto esquema metodológico seguido en las sentencias C-160 y C-174 de 2017, por ejemplo.

[30] Solo a manera de ejemplo, mientras que en la sentencia C-160 de 2017, la Corte hace referencia a límites formales y materiales, en la sentencia C-174 del mismo año, la Corte se refiere a vicios de forma y vicios de competencia dentro de una categoría más amplia denominada vicios de procedimiento.

[31] De la misma manera, mientras que en la sentencia C-160 de 2017 se incluye la temporalidad dentro de los límites formales, en la sentencia C-174 del mismo año, por su parte, se enlista dentro de los vicios de competencia.

correspondiente. Esta exigencia se ha justificado en lo previsto en el artículo 115 de la Constitución Política[32].

(ii) Segundo, ***el Decreto Ley debe tener un título que corresponda a su contenido***. El artículo 169 de la Constitución prevé que "*el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido*". Según la sentencia C-174 de 2017, habida cuenta de su fuerza material de Ley y de la habilitación legislativa extraordinaria con base en la cual son expedidos, los Decretos Leyes de que trata el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016 deben cumplir con los requisitos previstos en la Constitución para las leyes, siempre que le sean compatibles. Pues bien, entre estos requisitos está tener un título que se corresponda con su contenido.

(iii) Tercero, ***el Decreto Ley debe invocar expresamente la facultad prevista en el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016***. Este requisito, incluido en la sentencia C-174 de 2017, se estima necesario por esta Corte para precisar, de manera inequívoca, la naturaleza normativa de este tipo de actos y, de contera, su competencia para ejercer el control de constitucionalidad que le corresponde.

(iv) Finalmente, ***el Decreto Ley debe tener una motivación suficiente***. Así, debe cumplir con una carga argumentativa que permita justificar, de un lado, el uso de la habilitación legislativa extraordinaria, y del otro, la adopción de las medidas que contiene.

48. Del mismo modo, según la jurisprudencia constitucional, estos Decretos Leyes deben cumplir con los siguientes requisitos de competencia: (i) la temporalidad; (ii) que no verse sobre algún asunto o tipo de acto normativo expresamente excluido de su competencia; (iii) la conexidad objetiva, estricta y suficiente; y, finalmente, (iv) la necesidad estricta.

(i) Primero, ***el decreto debe ser expedido dentro del término de 180 días después de la entrada en vigencia del Acto Legislativo 1 de 2016***. Al respecto, en la sentencia C-160 de 2017, la Corte determinó que el proceso de refrendación popular del Acuerdo Final concluyó en el Congreso de la República, "*mediante la aprobación mayoritaria de las proposiciones 83 y 39 del 29 y 30 de noviembre de 2016, respectivamente, y mediante la exposición de motivos que dio lugar a la Ley 1820 de 2016 y en el artículo 1 de esta normativa*" y, por lo tanto, "*debe entenderse que el término de 180 días de vigencia de las facultades legislativas para la paz comenzó a contarse a partir del 1 de diciembre de 2016*". En la sentencia C-331 de 2017, habida cuenta de que las facultades del Presidente para la paz pueden ser ejercidas en días hábiles y en días no laborales, la Corte concluyó que dicho término debía contarse en días calendario y, en consecuencia, "*las facultades legislativas para la paz sólo podrán ser ejercidas hasta el día 29 de mayo de 2017.*"

[32] Art. 115 de la CP. "Ningún acto del Presidente, excepto el de nombramiento de ministros y directores de departamentos administrativos y aquellos expedidos en su calidad de jefe de Estado y de suprema autoridad administrativa, tendrá valor y fuerza alguna mientras no sea suscrito y comunicado por el ministro del ramo respectivo o por el director del departamento administrativo correspondiente, quienes, por el mismo hecho, se hacen responsables."

(ii) Segundo, ***el Decreto Ley expedido con fundamento en la facultad presidencial para la paz no puede versar sobre algún asunto o tipo de acto normativo expresamente excluido***. En este sentido, el propio artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016 dispuso que las facultades allí previstas no podían ser utilizadas para expedir actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes códigos, leyes que necesitan mayorías calificadas o absolutas, ni para decretar impuestos.

(iii) Tercero, ***el Decreto Ley debe guardar una relación de conexidad objetiva, estricta y suficiente con el Acuerdo Final***. La ***conexidad objetiva*** implica que entre el Acuerdo Final y la materia del Decreto Ley exista un vínculo cierto, verificable y específico. Por esta razón, mediante estos decretos leyes no es posible regular materias ajenas al Acuerdo Final, que carezcan de relación con su contenido, o que excedan el límite de los asuntos allí previstos.

i. La ***conexidad estricta***, por su parte, exige que exista un vínculo directo entre el Decreto Ley y un aspecto específico y concreto del Acuerdo Final, esto es, que el primero sea un *instrumento* para alcanzar el fin dispuesto en el Acuerdo Final. Habida cuenta de la generalidad de los puntos que contiene el Acuerdo Final[33], esta Corte ha establecido que el vínculo entre el Decreto Ley no puede ser etéreo, abstruso ni accidental; por el contrario, se requiere de una relación directa, cierta y precisa, entre la regulación del Decreto Ley y el Acuerdo Final. La valoración de la conexidad estricta se realiza en dos niveles, a saber: (i) *externo*, esto es, la identificación del contenido específico del Acuerdo que se pretende implementar normativamente por medio del Decreto Ley, y, (ii) *interno*, es decir, la identificación del vínculo concreto entre la regulación del Decreto Ley y el Acuerdo Final, para lo cual se verifica la relación entre las motivaciones y su articulado.

ii. La ***conexidad suficiente*** implica que el vínculo antes demostrado baste por sí solo, de manera indiscutible y sin necesidad de colaterales o accesorios desarrollos argumentativos, para evidenciar la relación entre el contenido del Decreto Ley y el Acuerdo Final.

(iv) Cuarto, la ***necesidad estricta*** es consecuencia del carácter excepcional y limitado de la habilitación normativa al Presidente de la República para expedir normas con fuerza material de Ley. El Acto Legislativo 1 de 2016 no distingue materialmente las competencias del legislador ordinario mediante el procedimiento legislativo especial para la paz, previstas en su artículo 1, y la facultad presidencial para la paz, creada en su artículo 2, ni tampoco contiene regla alguna que permita distinguir las competencias del uno o del otro residualmente[34]. No obstante, desde la sentencia C-699 de 2016, la Corte ha establecido que el carácter extraordinario de esta

---

[33] Tal como se señaló en el párrafo 30.2, el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016 solo excluye de la competencia del Presidente para expedir Decretos Leyes las materias que deban ser reguladas por medio de actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes códigos, leyes que necesitan mayorías calificadas o absolutas, ni para decretar impuestos.

[34] Es decir, que determine la competencia de un órgano y, por lo tanto, *por defecto*, se entiendan delimitadas las competencias de otro órgano.

habilitación legislativa al Presidente exige que el Gobierno fundamente que el decreto ley es un medio idóneo y que, por lo tanto, no resulta procedente recurrir al trámite legislativo ordinario o al trámite legislativo ordinario mediante el procedimiento legislativo especial para la paz, por cuanto, por ejemplo, (i) la materia que se regula no exige mayor deliberación democrática habida cuenta, por ejemplo, de su carácter técnico, o por tratarse de leyes de iniciativa exclusiva del Presidente de la República ; (ii) se trata de un asunto meramente instrumental; (iii) tiene por objeto adoptar medidas de estabilización normativa de corto plazo, y, (iv) se necesita adoptar la regulación *sub examine* de manera urgente e imperiosa para la efectiva implementación del acuerdo. Según la jurisprudencia constitucional, a la luz de tales criterios, le corresponde a esta Corte determinar si la escogencia del Decreto Ley como vía para regular una determinada materia resulta *razonable* para la implementación normativa de la transición política. Este *estándar de razonabilidad* permite justamente articular la naturaleza excepcional y limitada de la habilitación legislativa extraordinaria, de un lado, y la implementación normativa, oportuna y adecuada, del Acuerdo Final, del otro.

3. Verificación al cumplimiento de los requisitos formales de expedición del Decreto Ley 897 de 2017

49. En respuesta al primer problema jurídico planteado, y de conformidad con la metodología propuesta, la Corte procede a establecer el cumplimiento de los requisitos formales de expedición del Decreto Ley 897 de 2017, descritas en el fundamento jurídico (en adelante *f.j.*) 48. Se advierte que los intervinientes no efectuaron cuestionamiento alguno al respecto.

3.1. La competencia general orgánica

50. El Decreto Ley 897 de 2017 fue suscrito por el Presidente de la República, el viceministro encargado de las funciones del despacho del Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y la Directora del Departamento Administrativo de la Función Pública. De manera que este Decreto fue formalmente expedido por el Gobierno Nacional y en esa medida se sujetó debidamente a lo dispuesto por el artículo 115 de la Constitución Política.

3.2. La correspondencia entre la nominación del Decreto Ley y su contenido

51. Este requisito constitucional formal se satisface puesto que el título del Decreto Ley 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*", anuncia de manera específica y

precisa el contenido material de la regulación que establece, la cual a su vez se ajusta a la descripción del referido epígrafe.

3.3. La expresa invocación de la competencia funcional para la expedición del Decreto Ley

52. En el primer enunciado del Decreto Ley 897 de 2017, el Presidente de la República invocó expresa y explícitamente el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016, como fundamento normativo de la facultad que le habilita para su expedición. Por lo que se satisface la exigencia jurisprudencial en tal sentido.

3.4. La carga de motivación

53. El Decreto Ley 897 de 2017 satisface este requisito, como quiera que en las consideraciones de su parte introductoria expone argumentos de justificación al uso de la habilitación legislativa extraordinaria, al igual que sustenta la adopción de las disposiciones que contiene.

54. De la transcripción íntegra del Decreto Ley 897 de 2017 efectuada en el *f.j.* 8 (num. 1.1.), se observa que en primer lugar la norma presenta el contexto al cual corresponde, esto es que se trata de una regulación que concierne a la obligación de establecer el marco jurídico para la implementación del Acuerdo Final. En seguida presenta las razones por las cuales el Decreto Ley cumple con los requisitos formales y materiales de validez constitucional señalados por el Acto Legislativo 01 de 2016, así como los que corresponden a los criterios fijados por la Corte Constitucional en las sentencias C-699 de 2016, C-160 de 2017 y C-174 de 2017. A tal efecto explica de qué manera entiende cumplido cada uno los requisitos formales y se ocupa de manera más amplia de cada uno de los requisitos materiales, al señalar las consideraciones pertinentes frente a la conexidad objetiva, la conexidad estricta, la conexidad suficiente, la conexidad teleológica y la necesidad estricta.

55. Por lo tanto, tales consideraciones acreditan la carga de argumentación requerida formalmente para la expedición del Decreto Ley 897 de 2017.

4. Verificación al cumplimiento de las condiciones de competencia en la expedición del Decreto Ley 897 de 2017

56. En relación con el cumplimiento de las condiciones de competencia en la expedición del Decreto Ley 897 de 2017, descritas en el *f.j.* 49, la Corte verificará si este efectivamente tiene por objeto *"facilitar y asegurar la implementación y desarrollo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera"*, como lo dispone el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016. Se advierte que los intervinientes no efectuaron cuestionamiento alguno al respecto.

4.1. La oportunidad de la expedición del Decreto Ley objeto de revisión

57. El Acto Legislativo 1 de 2016 en su artículo 2 dispuso que las facultades presidenciales para la paz podrían ser ejercidas "*Dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo*, el cual entraría a regir, según el artículo 5, *"a partir de la refrendación popular del Acuerdo Final"*. Como quiera que de conformidad con la interpretación efectuada por esta Corporación[35] dicha refrendación se hizo efectiva con la decisión política adoptada en tal sentido por el Congreso de la República el 30 de noviembre de 2016, se tiene que el Decreto Ley 897 de 2017, expedido el 29 de mayo de 2017[36], respetó el término de habilitación excepcional establecido por el Acto Legislativo.

4.2. La restricción material del Decreto Ley objeto de revisión

58. El Decreto Ley 897 de 2017 no regula ninguna de las materias proscritas en el inciso segundo del artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016, como tampoco *"asuntos sujetos a reserva de ley que no estén mencionados en el artículo 150-10 de la Carta Política"*[37], ni se refiere a los temas excluidos expresamente por el inciso final del numeral 10 del artículo 150 constitucional.

59. La materia regulada por el Decreto Ley 897 de 2017 corresponde al desarrollo de la función legislativa ordinaria de que trata el numeral 7 del artículo 150, en particular la que consiste en "*Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y estructura orgánica".* En efecto, el Decreto *sub examine* tiene por objeto introducir modificaciones a la estructura de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas, al tiempo que establece lineamientos para la puesta en marcha de los objetivos y el cumplimiento de las funciones que se le atribuyen.

4.3. La conexidad objetiva, estricta y suficiente del Decreto Ley objeto de revisión, con el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera

60. El Decreto Ley 897 de 2017 presenta un vínculo cierto, verificable y específico con la necesidad de implementación de los compromisos adquiridos en el numeral 3.2. del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, que hace parte del capítulo 3 -Fin del conflicto-, en materia de *reincorporación de las FARC-EP a la vida civil -en lo económico, lo social y lo político-*, componente respecto del cual se señaló en el texto del Acuerdo Final que se trata de "*un proceso de carácter integral y sostenible, excepcional y transitorio, que considerará los intereses de la comunidad de las FARC-EP en proceso de reincorporaciòn, de sus integrantes y sus familias, orientado al tejido social en los territorios, a la convivencia y la reconciliación entre quienes lo*

[35] Cfr., entre otras, las sentencias C-160 de 2017 y C-253 de 2017.
[36] Así consta en la publicación efectuada en el Diario Oficial nº 50.548 del 29 de mayo de 2017.
[37] Sentencia C-699 de 2016.

habitan; asimismo, al despliegue y desarrollo de la actividad productiva y de la democracia local".

61. En particular, el Acuerdo Final establece una serie de acciones encaminadas a identificar las necesidades del proceso de reincorporación económica y social, dentro de las cuales se encuentran la identificación de posibles programas y proyectos productivos sostenibles, colectivos e individuales (numeral 3.2.2.6 del letras b y c), la garantía de prestaciones económicas y de seguridad social, al igual que la definición e implementación de planes y programas sociales en materia de educación, vivienda, cultura, recreación y deporte, protección y recuperación del medio ambiente, acompañamiento psicosocial, reunificación familiar (numeral 3.2.2.7).

62. De manera aún más específica, la tercera viñeta del numeral 3.2.2.7 del texto del Acuerdo Final señala que "*Para asegurar su eficaz implementación y despliegue en el territorio, la puesta en marcha de dichos programas tomará como base los recursos institucionales de los que dispone el Gobierno Nacional y las entidades del Estado colombiano competentes para estos propósitos, sin perjuicio del acceso a otros recursos legales".* Y en el punto 6.1.10 del capítulo de Implementación, verificación y refrendación del Acuerdo Final se fijó que durante "los primeros 12 meses tras la firma del Acuerdo Final" tendría lugar la implementación normativa de diversos aspectos del Acuerdo, dentro de los cuales se encuentran las *"Leyes y/o normas de desarrollo sobre Reincorporación económica y social"* (letra i).

63. Por su parte la Corte encuentra que las disposiciones que integran el contenido normativo del Decreto Ley 897 de 2017 se orientan al desarrollo de aspectos relacionados con el componente de reincorporación económica y social de las FARC-EP previsto en los referidos aspectos del Acuerdo Final, en tanto establece los lineamientos necesarios para la formulación de ese programa de reincorporación, al tiempo que adopta medidas de ajuste institucional, como la ampliación del ámbito de competencias de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas, que lo hace extensivo y consecuente con las actividades adicionales que demanda la implementación de este programa.

64. Por lo tanto, a juicio de esta Corporación, el Decreto Ley 897 de 2017 cumple con el criterio de **conexidad objetiva** porque se vincula de manera cierta, verificable y específica con el Acuerdo Final. Como se trata de un vínculo directo con un aspecto específico y concreto del Acuerdo Final, el Decreto Ley *sub examine* también cumple con el criterio de **conexidad estricta**. Finalmente, se encuentra acreditado el criterio de **conexidad suficiente**, toda vez que en este caso la materia regulada por el Decreto Ley se corresponde de manera evidente con el desarrollo de un aspecto puntual y explícito del Acuerdo Final.

4.4. La necesidad estricta del Decreto Ley objeto de revisión, con el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera

65. En este apartado la Corte estudiará los diversos aspectos que de conformidad con la jurisprudencia constitucional son necesarios para establecer la idoneidad del Decreto Ley como mecanismo excepcional de producción normativa en asuntos sobre los cuales la vía legislativa ordinaria, incluso en ejercicio de facultades especiales para la paz, tendría deferencia constitucional. Para ello, según lo indicado en el apartado (iv) del *f.j.* 49 la Corte aplicará un e*stándar de razonabilidad* conforme al cual la exigencia de necesidad estricta para el ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República en el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016 se satisface si se tiene en cuenta la necesidad urgente de la implementación de la medida, insuficiencia de la potestad reglamentaria, el carácter técnico y no necesariamente deliberativo del tema, así como la no irrazonabilidad del procedimiento elegido, en el sentido de que no resulta descartable *ab initio* la elección del Decreto Ley ejercicio de facultades especiales para la paz y no de una Ley expedida mediante el procedimiento legislativo especial para la paz.

66. A partir de dicho *estándar*, pasa entonces la Corte a verificar si en la expedición del Decreto Ley 897 de 2017 se logra la pretendida articulación entre la naturaleza excepcional y limitada de la habilitación legislativa extraordinaria, de un lado, y la implementación normativa, oportuna y adecuada, del Acuerdo Final, del otro. Se advierte que los intervinientes no efectuaron cuestionamiento alguno al respecto.

67. En primer lugar se encuentra que el carácter urgente de la medida fue justificado por el Gobierno en el hecho de que las garantías de reincorporación para los integrantes de las FARC-EP requieren ser implementadas al concluir el periodo previsto en el Acuerdo Final para la dejación de armas, lo cual implica también la terminación de las Zonas Veredales Transitorias de Normalización. Así mismo, en atención al calendario de implementación normativa establecido en el numeral 6.1.10 del Acuerdo Final.

68. Para la Corte la necesidad urgente de la medida y por tanto, el recurso a las Facultades Presidenciales para la Paz, es constatable teniendo en cuenta que el 6.1.10 del capítulo de Implementación, verificación y refrendación del Acuerdo Final se fijó que durante "*los primeros 12 meses tras la firma del Acuerdo Final*" tendría lugar la implementación normativa de diversos aspectos del Acuerdo, dentro de los cuales se encuentran las *"Leyes y/o normas de desarrollo sobre Reincorporación económica y social"* (letra i). En esa medida el Gobierno debía proceder conforme a lo acordado, expidiendo las normas pertinentes dentro del plazo previsto, esto es dentro de los 12 meses siguientes a la firma del Acuerdo Final, que tuvo lugar el 24 de noviembre de 2016 en el Teatro Colón; por tanto, la expedición del Decreto Ley 897 de 2017 el 29 de mayo de 2017 se ajustó al calendario acordado. A su vez, el Acuerdo Final incluso establece que el proceso de reincorporación de los integrantes de las FARC-EP, debería comenzar desde el inicio mismo de las Zonas Veredales de Normalización, para identificar los posibles programas y proyectos productivos (numeral 3.2.2.6.) de manera que

"*definidas las acciones y medidas de cada uno de los programas que puedan iniciar su ejecución con el comienzo del proceso de dejación de armas en las ZVTN*" (numeral 3.2.2.7., cuarta viñeta, segundo inciso). Según lo señalado en el Acuerdo Final, las ZVTN estarían siendo ocupadas a partir del quinto día siguiente a la firma del Acuerdo Final (num. 3.1.7.1.).

69. En consideración de lo anterior, es igualmente advertible por la Corte que el Decreto Ley 897 de 2017 cumple una función instrumental y de estabilización normativa respecto de la implementación del Acuerdo Final, en el cual se estableció como un compromiso a cargo del Gobierno Nacional la identificación, definición y ejecución de los programas, acciones y medidas "*necesarios para la atención de los derechos fundamentales e integrales*" de dicho grupo. De allí que las disposiciones integran el Decreto Ley objeto de revisión se limitan a establecer alternativas institucionales para viabilizar la formulación y ejecución de algunas de las medidas que hacen parte componente específico de reincorporación económica y social de los integrantes de las FARC-EP. Todo ello sujeto a las condiciones de excepcionalidad y transitoriedad del proceso de reincorporación civil, como se reconoce expresamente en el mismo Acuerdo Final (num. 3.2, tercer inciso), en consonancia con lo cual el compromiso del Gobierno Nacional en la garantía de los programas económicos y sociales está limitado a "*los términos y duración que defina el CNR*[38]" (num. 3.2.2.7., tercera viñeta, tercer inciso)

70. Al respecto cabe agregar que el apremio del ajuste institucional efectuado por el Decreto Ley *sub examine* a la ACR encuentra una justificación plausible en el hecho de que las competencias legales con las que hasta ahora contaba dicha entidad estaban restringidas al desarrollo de programas y actividades con un enfoque general de reintegración para personas y grupos alzados en armas, que no de reincorporación con el alcance previsto en el Acuerdo Final para los integrantes de las FARC-EP en su tránsito a la legalidad. En ese sentido se pronunció la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República al sostener en su intervención que "*a lo largo del Acuerdo Final se hace referencia al concepto de reincorporación y no al de reintegración*", que junto con el "*concepto de normalización comprenden de manera integral los procesos asociados con la reinserción, reintegración y estabilización social y económica*"[39]; al responder el cuestionario formulado por el Magistrado Sustanciador la Secretaría Jurídica enfatizó que lo que actualmente existe es una política de reintegración, respecto de la cual expone sus antecedentes y principales características[40]. En el mismo sentido se encuentra la memoria justificativa del Decreto Ley 897 de 2017[41], documento aportado por la Presidencia de la República a solicitud del Magistrado Sustanciador.

---

[38] La creación del Consejo Nacional de Reincorporación fue prevista en el Acuerdo Final, con la función de "*definir las actividades, establecer el cronograma y adelantar el seguimiento del proceso de reincorporación*" (num. 3.2.2.3)
[39] Folio 125
[40] Folios 19 al 24
[41] Folios 48 al 56

71. De este modo la Corte entiende que aun cuando la reintegración y la reincorporación promueven la reinserción, como aspecto fundamental de la terminación del conflicto armado[42], el *enfoque de reintegración*, que se mantiene dentro del ámbito de competencias de la ARN aún con la modificación introducida por el Decreto Ley 897 de 2017, atiende principalmente a la ejecución de programas individuales de carácter productivo con la finalidad de alcanzar en el corto plazo la consecución de fuentes de ingreso y empleo para los desmovilizados[43]; mientras que el *enfoque de reincorporación* previsto en el Acuerdo Final tiene un carácter integral para garantizar la reinserción de los integrantes de las FARC-EP, de acuerdo a sus intereses, en los ámbitos político, económico, social y de seguridad, y por lo tanto implica el desarrollo de proyectos no solo individuales sino también colectivos, que involucran a la comunidad en procura de construir canales democráticos y recomponer el tejido social. [44]

72. De allí que el punto de reincorporación del Acuerdo Final, consecuente con ese enfoque, contemple un extenso y diverso paquete de programas, que dista bastante de aquellos para los que la ACR fue concebida. Estos van desde todo lo que compone la reincorporación política (creación de un nuevo partido, garantías de representación, un estatuto de oposición y modificaciones al régimen electoral), hasta otras ambiciosas políticas en materia social y económica que involucran fuertemente a la organización antes alzada en armas, además de garantías de seguridad social, programas sociales estructurales, de pedagogía, etc.[45] que desbordan la competencia y la capacidad de la entidad del Estado que está actualmente llamada a implementarlos.

73. Ahora bien, en relación con los asuntos que son materia del Decreto Ley 897 de 2017 la Corte no encuentra como evidente la necesidad de una amplia deliberación democrática, como la que se alcanzaría con el proceso legislativo del Congreso de la República. Esto por cuanto, de una parte, la creación, estructura y funciones de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas (en adelante ARN), fue establecida por el Gobierno Nacional en el Decreto Ley 4130 de 2011. Dicha norma fue producto de la habilitación legislativa otorgada al Gobierno Nacional en virtud de lo dispuesto por el artículo 18 de la Ley 1444 de 2011[46]. Aunado a su creación por el legislador extraordinario, esta Agencia fue prevista como una entidad de carácter técnico, dedicada exclusivamente a tareas encaminadas a la gestión, implementación, evaluación y articulación "*de proyectos de Política*

---

[42] Este hace parte de los estándares de Desarme Desmovilización y Reintegración propuestos por la Organización de las Naciones Unidas para los casos de terminación negociada de un conflicto armado. United Nations, Department of Peacekeeping Operations, Office of Rule of Law and Security Institutions, *DDR in peace operations. A retrospective*, Organización de las Naciones Unidas, Nueva York, 2010.

[43] Los lineamientos de la política de reintegración social y económica para las personas y grupos armados ilegales fueron fijados en el documento CONPES 3554 del 1 de noviembre de 2008.

[44] Punto 3.2.2.

[45] El Decreto Ley 899 de 2017 desarrolla ampliamente el punto de reincorporación del Acuerdo.

[46] En virtud de esta disposición, con fundamento en el artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política, se concedieron facultades extraordinarias al Presidente de la República, por el término de 6 meses, para, entre otras, crear entidades u organismos de la rama ejecutiva del orden nacional (e) y para "señalar, modificar y determinar los objetivos y la estructura orgánica de las entidades u organismos" creados en ejercicio de tales facultades (f).

de Reintegración, con el fin de propender por la paz, la seguridad y la convivencia", de allí que fue creada como Unidad Administrativa Especial con personería jurídica y autonomía administrativa, financiera y presupuestal[47], lo que itera el carácter marcadamente técnico de la materia sobre la cual recae el Decreto Ley *sub exámine*.

74. De otra parte, si bien el artículo 189 numeral 16 de la Constitución Política faculta al Presidente de la República, como Suprema Autoridad Administrativa, para modificar la estructura de las entidades administrativas nacionales, lo cierto es que sujetó dicha competencia a los parámetros generales establecidos en la ley. En ese sentido la Ley 489 de 1998 dispuso que las entidades descentralizadas en el orden nacional son de creación legal (art. 69) y respecto de las unidades administrativas especiales con personería jurídica en el orden nacional, como es el caso de la ARN, señaló (art. 82) que "*se sujetan al régimen jurídico contenido en la ley que las crea y en lo no previsto por ella, al de los establecimientos públicos"*, también de creación legal (art. 70). En esa medida, como quiera que el Decreto Ley 897 de 2017 implicó una reconfiguración de la ARN, en tanto la modificación de su estructura dio lugar a la ampliación del objeto y ámbito de competencias inicialmente fijado para dicha entidad por el Decreto Ley 4138 de 2011, la facultad reglamentaria ordinaria del Presidente de la República resultaba insuficiente para llevar a cabo la pretendida reforma institucional de la ARN.

75. En conclusión, para la Corte, la exigencia de necesidad estricta para el ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República en el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016 se satisface en la expedición del Decreto Ley 897 de 2017, en tanto que la decisión del Gobierno Nacional de optar por el ejercicio de las "Facultades Presidenciales para la Paz" no puede considerarse en este caso irrazonable, en la medida en que el constituyente no delimitó con precisión el objeto o materia específica que debía regularse por cada uno de dichos procedimientos especiales. En efecto, la carencia de racionalidad al momento de definir los límites materiales entre ambos procedimientos, no puede traducirse en la definición de un determinado criterio de control constitucional, pues, *ab initio*, no fue concebido así. Por tanto, la ambigüedad del procedimiento, asociada a las razones objetivas descritas en los párrafos precedentes, debe resolverse a favor del ejercicio idóneo y necesario de dichas facultades y no, de su inexequibilidad.

5. Control constitucional de la regulación contenida en el Decreto Ley 897 de 2017

76. El estudio de constitucionalidad de las disposiciones que integran el Decreto Ley 897 de 2017 se hará de forma integrada, teniendo en cuenta que los asuntos temáticos anunciados en el *f.j.* 41, agotan la regulación contenida en acto normativo *sub examine* y resultan inescindibles e interdependientes entre sí; así mismo se tendrán en cuenta el informe y los documentos

[47] Decreto Ley 4138 de 2011, art.1

aportados por la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República en respuesta a las pruebas decretadas por el Magistrado sustanciador, así como las intervenciones recibidas en el trámite del proceso de control constitucional y el concepto rendido por el Ministerio Público, advirtiendo que en ningún caso se formularon cuestionamientos al Decreto Ley 897 de 2017.

5.1. El control de constitucionalidad y su intensidad en un contexto de justicia transicional

77. A tal efecto la Corte entiende que el análisis debe hacerse en un contexto de justicia transicional[48]. Ello 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. Por efecto de esta adición, en un contexto de justicia transicional pueden resultar exequibles algunas medidas que de ordinario –es decir, sin el efecto del principio y derecho a la paz- serían inexequibles. Desde luego, dado que los propósitos transicionales son temporales, debe entenderse que así también es la naturaleza del efecto del principio y derecho a la paz en la ponderación[49]. Por tanto, cuantas más previsiones incluyan las medidas transicionales para ajustarse al estándar ordinario de constitucionalidad –es decir, el que resulta de la ponderación entre principios sin incluir el principio y derecho a la paz– tantas más razones habrá para considerarlas exequibles.

78. Asimismo, en un contexto de justicia transicional, cuando resulte justificado, la Corte Constitucional puede flexibilizar la intensidad de su control en lo que concierne a la fiabilidad de las consideraciones empíricas asociadas a la idoneidad y necesidad de las medidas transicionales. En este sentido, el Legislador transicional disfruta 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.

5.2. Análisis de las disposiciones que integran el Decreto Ley que es materia de revisión

79. El referente inicial de control constitucional a las disposiciones por las cuales el Decreto 897 de 2017 introduce modificaciones a la entonces Agencia Colombiana de Reintegración (en adelante ACR) en su denominación, en su objeto, en su estructura y en sus funciones, lo constituyen las disposiciones constitucionales que fijan las competencias para

---

[48] En el cual se espera recuperar la confianza ciudadana y sobre esta base crear o restablecer una organización política democrática legítima, basada en los principios del Estado de Derecho, y que pueda ayudar a instaurar condiciones sociales y políticas que conduzcan a la reconciliación, a la paz, a la estabilidad, a la protección de los derechos humanos de todos los individuos, condiciones en las que no se repitan los hechos ominosos del pasado.

[49] Un proceso de justicia transicional persigue la introducción de cambios al marco institucional vigente, en aras de crear soluciones a profundos problemas políticos que no ha podido superarse mediante políticas públicas aplicadas dentro del marco constitucional imperante. De allí que se exija una comprensión transicional del estándar de constitucionalidad.

señalar la estructura de las entidades públicas del nivel ejecutivo en el orden nacional. Al respecto el ordenamiento constitucional establece tres mecanismos constitucionales para modificar la estructura de las entidades públicas:

80. El primero, la facultad atribuida al Congreso de la República en el Artículo 150 No. 7 de la Carta Política, con fundamento en el cual en desarrollo de la función legislativa le compete:

> *"Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta".*

81. Como desarrollo del referido precepto fundamental, la Corte Constitucional, en sentencia C-953 de 2007, señaló que en la determinación de la estructura de la administración nacional, el legislador debe incluir la formulación de los elementos que configuran esa organización, esto es: i) la creación de los distintos organismos y entidades que la conforman; ii) la definición de sus interrelaciones respectivas; iii) la enunciación de los objetivos generales de los organismos y entidades constituidas; iv) la estructura orgánica; v) la naturaleza jurídica; vi) las competencias atribuidas; vii) el régimen legal; y, viii) el señalamiento de los órganos de dirección y administración. De conformidad con la jurisprudencia constitucional, esta competencia del legislador "*también incluye la potestad de decidir las entidades que permanecerán dentro de la administración nacional y no pueden ser afectadas por el Gobierno en un programa de renovación de la Administración pública"*[50].

82. En segundo lugar, la facultad del Presidente de la República, en ejercicio de la potestad reglamentaria prevista por los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Carta Política, por virtud de la cual:

> *"Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (...).*
> *15. Suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales de conformidad con la ley.*
> *16. Modificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley. (...)"*

[50] Sentencia C-177 de 2007.

83. En tercer lugar, las facultades extraordinarias para el Presidente de la República, en tanto que el numeral 10 del artículo 150 de la Carta Política dispuso que el Congreso de la República puede:

> *"Revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. Tales facultades deberán ser solicitadas expresamente por el Gobierno y su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara. (...)".*

84. En punto de las facultades extraordinarias para modificar la estructura de las entidades públicas del orden nacional, la Corte ha señalado que se trata de una materia que "*no se encuentra dentro de las prohibiciones previstas en el numeral 10° del artículo 150 de la Constitución Política"*[51] y que por tanto puede ser temporalmente transferida por el legislador al Presidente de la República.[52]

85. Ahora bien, a simple vista podría concluirse que las funciones presidenciales previstas en el artículo 189-16 son similares a las que tiene el legislador en virtud de lo estipulado en el artículo 150-7. Sin embargo, esta Corporación ha precisado que si bien se trata de atribuciones concurrentes, lo cierto es que son de distinto alcance, pues mientras que la competencia del legislador en los términos del artículo 150 es plena y autónoma, la facultad que para el Presidente de la República se desprende del artículo 189 no lo es, pues aunque sea permanente, tiene carácter derivado, en tanto depende de la actividad del Congreso: si la ejerce mediante la potestad reglamentaria, está condicionada por la ley ordinaria, en tanto que si la ejerce mediante normas con fuerza material de ley, los límites de su actuación son fijados por la ley de facultades extraordinarias.[53]

86. En este caso, el Gobierno Nacional ejerció las competencias de reforma institucional respecto de la ACR mediante normas con fuerza material de ley, como lo son las disposiciones que integran el Decreto Ley 897 de 2017, para lo cual hizo uso de la facultad legislativa extraordinaria y excepcional que le fue conferida por el Congreso de la República mediante el artículo 2 del Acto Legislativo 1 del 2016, que adicionó a la Constitución Política un artículo transitorio referido a las Facultades presidenciales para la paz. De allí que en este caso la competencia presidencial ejercida por medio del Decreto Ley *sub examine* para modificar la estructura de la ACR no solo se caracteriza por tener rango constitucional, que no legal, como es lo usual, sino que además implicó la modificación de otra norma con fuerza material de ley, como lo es el Decreto 4138 de 2011 para el cual en su momento del Presidente de la República también actuó como legislador extraordinario pero derivó su competencia en esta materia del artículo 150-10 de la Constitución Política, norma con fundamento en la cual se expidió la Ley 1444 de 2011 que le

---

[51] Sentencia C-306 de 2004.
[52] Sentencia C-401 de 2001.
[53] Sentencia C-044 de 2006.

otorgó facultades extraordinarias para modificar la estructura de la Administración Pública.

87. Sea cual fuere el origen de la competencia presidencial, lo cierto es que desde el punto de vista sustancial, el contenido material de las disposiciones que trae en esta materia el Decreto 897 de 2017 no solo se sujetó al ámbito competencial formal determinado por el Congreso, sino que además se respeta el ámbito material constitucionalmente exigible.

88. Al respecto cabe recordar que según la jurisprudencia constitucional reseñada en el *f.j.* 79, dentro de los elementos que deben ser incluidos por el legislador al momento de determinar la estructura de la administración nacional, se encuentran aquellos relacionados con el señalamiento de sus objetivos, de sus competencias y de su estructura orgánica. En este sentido la Corte encuentra que el Decreto Ley *sub examine*, con el propósito de hacer los ajustes institucionales requeridos para la implementación del Acuerdo Final, los artículos 1º y 2º introdujo modificaciones a la denominación y al objeto de la ACR, aspectos que efectivamente habían sido regulados por los artículos 1º y 4º, respectivamente, del Decreto 4138 de 2011 por el cual se creó la ACR y se establecieron sus objetivos y su estructura.

89. En cuanto a la denominación de la entidad, la congruencia material del Decreto Ley objeto de revisión es igualmente constatable si se tiene en cuenta que el cambio en la denominación de la entidad evidencia y expresa la modificación de su objeto, y por tanto el mayor alcance de sus competencias. En efecto, el artículo 1 del Decreto Ley 4138 de 2011 disponía lo siguiente: "*Créase una unidad administrativa especial, del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa, financiera, presupuestal y patrimonio propio,* ***denominada Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas*** *(…)*", y en el artículo 4 se le señaló como objeto el desarrollo de distintas actividades relacionadas con la "*Política de Reintegración, con el fin de propender por la paz, la seguridad y la convivencia"* (art. 4). Por su parte el artículo 2 del Decreto Ley 897 de 2017 modificó el artículo 4 del Decreto 4138 de 2011, ampliándolo, al señalar que el objeto de la ARN es el desarrollo de distintas actividades relacionadas con la "*Reincorporación y normalización 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 a través de la Unidad Técnica para la Reincorporación de las FARC-EP; y de la política de reintegración de personas y grupos alzados en armas con el fin de propender por la paz, la seguridad y la convivencia".*

90. Consecuencia de ello tuvo lugar también la modificación parcial del artículo 1 del Decreto 4138 de 2011, en cuanto dispuso que la denominación de la entidad sería "***Agencia para la Reincorporación y la Normalización, ARN***", cambio de denominación que por virtud de lo dispuesto en el parágrafo del artículo 2 del Decreto Ley 897 de 2017 debe entenderse efectuado en la disposiciones legales y reglamentarias vigentes en las cuales se haga referencia a dicha Agencia, para lo cual el Gobierno tiene previsto el manejo

de las implicaciones operativas que dicho cambio implica, según lo expresado en el estudio de impacto normativo elaborado por la ACR, documento aportado por la Presidencia de la República a solicitud del Magistrado Sustanciador[54]. Valga decir que una disposición en similar sentido fue incluida en su momento por el artículo 24 del Decreto Ley 4138 de 2011, en tanto la creación de la ACR implicó la supresión de la entonces Alta Consejería Presidencial para la Reintegración[55].

91. Se sigue de lo anterior, que lo previsto por el Decreto Ley *sub examine* en los artículos 4º y 5º en el sentido de organizar en la ARN la Unidad Técnica para la Reincorporación y Normalización como un grupo interno de trabajo adscrito a la Dirección General de dicha entidad y señalar los lineamientos para su funcionamiento, resulta coherente con la ampliación del ámbito de competencias conferido a la ARN, al tiempo que se circunscribe al carácter excepcional y transitorio que caracteriza al programa de reincorporación económica y social de los integrantes de las FARC-EP previsto en el Acuerdo Final y se sujeta en el desarrollo de sus competencias a los lineamientos que establezcan el Consejo Nacional de Reincorporación y a las normas constitucionales y legales que implementen el Acuerdo Final en esta materia.

92. De otra parte, constituyen también referentes de control constitucional las normas constitucionales que regulan la Función Pública como parte de la organización del Estado. Al respecto encuentra la Corte que las disposiciones que señalan la forma de funcionamiento de la Unidad Técnica establecida por el Decreto Ley *sub examine* al interior de la ARN, se enmarcan dentro de los mandatos constitucionales de que tratan los artículos 122 y 125 de la Constitución Política, en tanto que es el legislador extraordinario quien directamente establece, en el artículo 5º del Decreto Ley 897 de 2017, la naturaleza del cargo de Coordinador de la Unidad Técnica, las condiciones para su provisión y sus funciones, parámetros legales a los cuales se deben sujetar tanto la facultad nominadora como el ejercicio de dicho empleo público, que en este caso es de libre nombramiento y remoción, en tanto que las funciones asignadas al mismo implican responsabilidades de dirección y manejo en la orientación institucional para la formulación de políticas públicas de trascendencia nacional y la orientación y seguimiento a la ejecución de recursos públicos destinados a atender los beneficios económicos y sociales otorgados a los integrantes de las FARC-EP y a sus familias, por lo que el cargo demanda una alta exigencia de confianza[56]; en esa medida la libre nominación para el ejercicio del cargo, se acompasa con la excepción prevista por el artículo 125 de la Constitución Política frente a la regla general de provisión del empleo público mediante el sistema especial de carrera administrativa. Así mismo es el mismo legislador extraordinario quien, en el segundo inciso del artículo 5º (sic), condiciona la provisión de cargos destinados al desempeño de las nuevas funciones de la ARN, a la

---

[54] Folios 56 al 61

[55] El texto del artículo 24 del Decreto Ley en mención es el siguiente: "**Referencias Normativas**. Todas las referencias que hagan las disposiciones legales y reglamentarias vigentes a la Alta Consejería Presidencial para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas, deben entenderse referidas a la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas".

[56] Sentencias C-514 de 1994, C-177 de 2001, C-241 de 2011, C-284 de 2011, entre otras.

disponibilidad adicional de recursos para la entidad, exigencia prevista en el artículo 122 constitucional.

93. Así mismo, el otorgamiento de la facultad conferida al Director General de la ANR para delegar en el Coordinación de la Unidad Técnica la ordenación del gasto respecto de los recursos destinados para la ejecución del programa de reincorporación económica y social, prevista en el numeral 2º del citado artículo 5º, se ajusta a lo previsto en el artículo 211 de la Constitución Política, por cuanto, de conformidad con la jurisprudencia constitucional, al otorgar la facultad de delegación el legislador extraordinario estableció los límites y condiciones que debe contener la autorización para delegar y a la cual debe sujetarse el respectivo acto concreto de delegación, que en este caso recae sobre el ejercicio de funciones de carácter instrumental y operativo, y por lo tanto en modo alguno implica la transferencia de atribuciones relacionadas con "*el señalamiento de las grandes directrices, orientaciones y la fijación de políticas generales*".[57]

94. Si bien uno de los intervinientes en el proceso de control constitucional del Decreto Ley 897 de 2017 advirtió 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"*[58], la Corte no encuentra en el señalamiento expuesto implicaciones para la constitucionalidad del Decreto Ley 897 de 2012, por cuanto justamente como el interviniente lo indicó, y según se explicita en el inciso final del artículo 3º del Decreto Ley *sub examine*, le corresponde al Presidente de la República ejercer la facultad reglamentaria ordinaria para precisar el programa de reincorporación establecido en dicha norma.

95. A juicio de la Corte, tal posibilidad resulta procedente e incluso imprescindible, en tanto que, de una parte, en manera alguna el ejercicio de la potestad reglamentaria ordinaria conduce en este caso a un escenario de deslegalización, por cuanto el legislador extraordinario se ocupó de "*definir los parámetros mínimos necesarios para limitar y orientar el ejercicio de la potestad reglamentaria*"[59], en lo que resulta "*indispensable a fin de dar cumplida y eficaz aplicación a la ley o al acto con fuerza de ley*"[60]. Y, de otra parte, el contenido preciso del programa de reincorporación económico y social, al que hace referencia el artículo 3º del Decreto Ley 897 de 2017, así como de cada uno de los subprogramas que lo integren, depende necesariamente, conforme a lo establecido en el Acuerdo Final, de la identificación de los intereses de los integrantes de las FARC-EP y de las necesidades identificadas como resultado del censo socio-económico, fases que se agotarán conforme se avance en el cumplimiento del cronograma de implementación del Acuerdo Final y a partir de lo que determine el Consejo

---

[57] Sentencia C- 382 de 2000
[58] Ver *f.j.* 31
[59] Sentencia C- 507 de 2008
[60] Sentencia C-172 de 2010

Nacional de la Reincorporación[61], sin perder de vista que tal como lo prevé el mismo Decreto Ley 897 de 2017 en el primer inciso del artículo 5º (sic)[62], la planeación de las actividades de reincorporación económica y social que configuren los respectivos programas y subprogramas se encuentra sujeta a la disponibilidad de recursos, los que además deben someterse a un sistema de administración fiduciaria (artículo 5º sic. parágrafo 1).

96. Finalmente, cabe destacar el control fiscal que recae sobre los recursos destinados a la financiación de los programas de reincorporación económica y social, porque, como lo indicó el Contralor General de la República al intervenir en este proceso de control constitucional, "*las atribuciones constitucionales de la Contraloría se ejercen tanto sobre el sistema de administración fiduciaria que se establezca, como sobre los pagos que se hagan directamente, pues se trata de dineros públicos y es obligatorio ejercer el control fiscal sobre los mismos"*[63]. De allí que la norma objeto de revisión cumple el mandato previsto en el artículo 267 de la Constitución Política, en tanto que sus disposiciones no contemplan excepciones al ejercicio de la vigilancia de la gestión fiscal sobre los bienes y recursos que se destinen a la financiación del Programa de Reincorporación Económica y Social de los integrantes de las FARC-EP.

97. En fin, para la Corte, el contenido material de las disposiciones que integran el Decreto Ley 897 de 2017 no plantea reparo alguno respecto de su constitucionalidad.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declarar **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*", así como las disposiciones que lo integran.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese, cúmplase y archívese el expediente.

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

---

[61] Puntos 3.2, 3.2.2.6., 3.2.2.7. viñeta cuatro, 3.2.3.
[62] El Decreto presenta un error en la numeración del articulado, en tanto que, siguiendo el orden dado al mismo, la norma referida a los *Recursos del Programa* correspondería al artículo número 6.
[63] Folio 21

Presidente

CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada
Con aclaración de voto

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado
Con aclaración de voto

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado
Con aclaración de voto

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

IVAN ESCRUCERIA MAYOLO
Magistrado (e)

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada
Con aclaración de voto

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado
Con aclaración de voto

ROCÍO LOAIZA MILIÁN
Secretaria General (e)