



Expediente: RDL-032

Asunto: Revisión oficiosa de constitucionalidad del Decreto Ley 899 del 29 de mayo de 2017 *“Por el cual se establecen medidas e instrumentos para la reincorporación económica y social colectiva e individual de los integrantes de las FARC-EP conforme al Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP”*.

Magistrado Ponente:
LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Bogotá, D.C., trece (13) de septiembre 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 Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de las facultades constitucionales conferidas por el artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016, el 29 de mayo de 2017, el Presidente de la República expidió el Decreto Ley 899 de 2017, *Por el cual se establecen medidas e instrumentos para la reincorporación económica y social colectiva e individual de los integrantes de las FARC-EP conforme al Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP*.

El 30 de mayo de 2017, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, mediante Oficio17-0057455, remitió a la Secretaría General de la Corte Constitucional copia auténtica del Decreto Ley 899 de 2017. Ese mismo día, en sesión extraordinaria de Sala Plena se realizó el sorteo del asunto, el cual le correspondió al Magistrado Luis Guillermo Guerrero Pérez, a quien se le remitió el respectivo expediente.

Mediante Auto de 5 de junio de 2017, el Magistrado sustanciador asumió el conocimiento del asunto y ofició a la Presidencia de la República, para que absolviera una serie de preguntas encaminadas a determinar la conexidad del Decreto ley objeto de control con el Acuerdo Final para la terminación del

conflicto y la construcción de una paz estable y duradera del 24 de noviembre de 2016, así como para establecer la necesidad, urgencia y justificación de las medidas adoptadas en relación con el cumplimiento de dicho acuerdo.

La anterior providencia también ordenó que, una vez se recibieran y evaluaran dichas pruebas, se diera traslado al Procurador General de la Nación para que rindiera concepto sobre la constitucionalidad del Decreto ley bajo examen; se fijara en lista el asunto para permitir la intervención ciudadana; se librara la comunicación de la iniciación de este proceso a la Presidencia de la República y se invitara a participar en este proceso a las siguientes instituciones para que, si lo consideraban pertinente, dentro del mismo término previsto para la intervención ciudadana, rindieran concepto con respecto de la constitucionalidad o inconstitucionalidad del Decreto Ley 899 de 2017:

(i) Ministerio de Justicia y del Derecho; Ministerio de Hacienda; Ministerio del Interior; Defensoría del Pueblo; Fiscalía General de la Nación; Corte Suprema de Justicia; Consejo de Estado; Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV); y los Gobernadores de los Departamentos del César, Norte de Santander, Antioquía, Chocó, Córdoba, Tolima, Cauca, Nariño, Putumayo, Caquetá, Arauca, Meta y Guaviare.

(ii) Oficina del Comité Internacional de la Cruz Roja en Colombia; Academia Colombiana de Jurisprudencia; Centro Colombiano de Derecho Procesal Constitucional; Instituto Colombiano de Derecho Procesal; Centro de Estudios - Derecho Justo-; Comisión Intereclesial de Justicia y Paz; Comité Nacional de Víctimas de la Guerrilla; Fundación Víctimas Visibles; y Centro Internacional para la Justicia Transicional; Banco Agrario de Colombia S.A.; Superintendencia Financiera;

(iii) Facultades de Derecho de la Universidad Nacional, de la Pontificia Universidad Javeriana, de la Universidad Sergio Arboleda, de la Universidad Externado de Colombia, de la Universidad de la Sabana, de la Universidad del Rosario, de la Universidad del Norte; y de la Universidad del Nariño;

(iv) Superintendencia de Economía Solidaria; Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio y a la Confederación Nacional de Cooperativas.

II. TEXTO DEL DECRETO LEY OBJETO DE REVISIÓN

El siguiente es el texto del Decreto Ley 899 de 2017, tal como fue remitido a esta Corte y certificada su fidelidad:

“PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

DECRETO LEY 899 de 2017 (29 de mayo de 2017)

Por el cual se establecen medidas e instrumentos para la reincorporación económica y social colectiva e individual de los integrantes de las FARC-EP

*conforme al Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP
el 24 de noviembre de 2016*

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

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

CONSIDERANDO:

Consideraciones Generales:

Que en 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.

Que con la suscripción del Acuerdo Final se 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 extraordinaria y excepcional específicamente diseñada para este fin, en virtud de la cual se encuentra facultado para expedir decretos con fuerza material de Ley.

Que la Corte Constitucional mediante 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 del presente Decreto Ley tiene una naturaleza instrumental, pues su objeto es facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del punto 3.2 y en especial los puntos 3.2.2, 3.2.2.1, 3.2.2.3, 3.2.2.4, 3.2.2.5, 3.2.2.6, 3.2.2.7 Y 3.2.2.8 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, tal como se expondrá en la parte motiva.

Requisitos Formales de Validez Constitucional:

Que el presente decreto se expidió 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 inciso 3 de la Constitución Política, por el Presidente de la República y los Ministros de Interior, Hacienda y Crédito Público, Salud y Protección Social y el Director de Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, 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 establecen medidas e instrumentos para la reincorporación económica y social colectiva e individual de los integrantes de las FARC-EP conforme al Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016", 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:

Requisitos materiales de validez constitucional:

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 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 y en especial los puntos 3.2.2, 3.2.2.1, 3.2.2.3, 3.2.2.4, 3.2.2.5, 3.2.2.6, 3.2.2.7 Y 3.2.2.8 del Acuerdo Final, reafirma su compromiso con la implementación de medidas que conduzcan a la reincorporación económica y social de las FARC EP.

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, consagrando acciones tendientes a facilitar la formalización jurídica de una organización de economía social y/o solidaria, el desarrollo y ejecución de programas y proyectos productivos sostenibles, el reconocimiento de garantías para una reincorporación económica y social sostenible, la reincorporación de los menores de edad que hayan salido de los campamentos de las FARC EP lo cual se encuentra plenamente desarrollado en el presente decreto ley.

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 en el punto 3.2.2.4 del Acuerdo Final se convino lo referente a la acreditación y tránsito a la legalidad de los integrantes de las FARC-EP, expresando que la acreditación es necesaria para acceder a las medidas acordadas para las FARC-EP en el Acuerdo Final, entre estas, las medidas de reincorporación en lo económico y lo social. Para el desarrollo de este punto, el presente decreto ley establece el artículo 2, los beneficiarios de los programas de reincorporación.

Que en el punto 3.2.2.5 del Acuerdo Final se convino lo referente a la reincorporación para los menores de edad que han salido de los campamentos de las FARC-EP, concertando que serán objeto de medidas de especial atención y protección que se discutirán en el Consejo Nacional de la Reincorporación. Para el desarrollo de este punto, el presente decreto ley establece su artículo 3, las reglas que se atenderán para el proceso de reincorporación de menores de edad.

Que en el punto 3.2.2.6 del Acuerdo Final se convino lo referente a la identificación de necesidades del proceso de reincorporación económica y social, concertando que se realizará un censo socioeconómico con el propósito de suministrar la información requerida para facilitar el proceso de reincorporación integral de las FARC-EP a la vida civil. Para el desarrollo de este punto, el presente decreto ley establece su artículo 10, que se realizará el mencionado censo como se pactó en el Acuerdo Final y con los objetivos convenidos, en su artículo 11 lo referente al desarrollo y ejecución de programas y proyectos productivos, en sus artículos 13 y 14 establece lo referente a los proyectos productivos colectivos y proyectos productivos o de vivienda de carácter individual.

Que en el punto 3.2.2.1 del Acuerdo Final se convino lo referente a la organización para la reincorporación colectiva económica y social, concertando que con el propósito de promover un proceso de reincorporación económica colectiva, las FARC-EP podrán constituir una organización de economía social y/o solidaria, denominada Economías Sociales del Común (ECOMÚN). Para el desarrollo de este punto, el presente decreto ley establece las disposiciones para la organización de ECOMÚN, estableciendo en su artículo transitorio 4 lo referente a su constitución y organización, en su artículo 5 su objeto y en su artículo 6 lo referente a la asesoría jurídica y técnica que facilitará el Gobierno Nacional a esta organización.

Que en el punto 3.2.2.7 del Acuerdo Final se convino lo referente a las garantías para una reincorporación económica y social sostenible, concertando lo referente a la renta básica, la asignación única de normalización, la seguridad social, los planes o programas sociales y la pedagogía para la paz. Para el

desarrollo de este punto, el presente decreto ley establece lo referente a estas asignaciones en sus artículos 7, 8 Y 12, lo concerniente a enfermedades de alto costo en su artículo 17, lo referente a la pedagogía para la paz en su artículo 19, lo referente al acceso al sistema financiero en su artículo 21.

Que en el punto 3.2.2.8 del Acuerdo Final se convino lo referente a otros recursos para proyectos de reincorporación económica, concertando que los recursos económicos aportados por la cooperación internacional no reembolsable, el sector privado y fundaciones para los proyectos de reincorporación económica. Para el desarrollo de este punto, el presente decreto ley establece su artículo 16 lo referente a estos recursos en consonancia con lo convenido.

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 3.2.2, 3.2.2.1, 3.2.2.3, 3.2.2.4, 3.2.2.5, 3.2.2.6, 3.2.2.7 Y 3.2.2.8 del Acuerdo Final.

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 y para cumplir con el requisito de conexidad estricta en los términos de la Corte Constitucional, el Gobierno identificará el contenido preciso del Acuerdo que es objeto de implementación y demostrará que la medida respectiva está vinculada con ese contenido.

Que el artículo 1 establece el objeto del decreto ley, los artículos 20 y 23 que regulan lo concerniente a la asignación de los recursos para los beneficiarios objeto de la presente norma, el artículo 18 lo concerniente a el enfoque psicosocial de la reincorporación y artículo 22 fija el límite para el acceso a los beneficios convenidos en el Acuerdo Final, todo lo cual responde al punto 3.2 del Acuerdo Final, en el que se pactó lo referente a la reincorporación de las FARC-EP a la vida civil en lo económico y lo social de acuerdo con sus intereses, por cuanto este decreto ley implementa este punto del Acuerdo Final en su integralidad, estableciendo las materias a regular y las reglas sobre los recursos con que se pretende cubrir los beneficios económicos convenidos en el Acuerdo.

Que el artículo 2 al determinar los beneficiarios objeto de la presente norma, responde al punto 3.2.2.4 del Acuerdo Final, en el que se pactó lo referente a la acreditación y tránsito a la legalidad de los integrantes de las FARC-EP, por cuanto este decreto ley se refiere a los beneficios de reincorporación económica y social, de los integrantes de las FARC-EP estableciendo que la acreditación y el tránsito a la legalidad son necesarios para acceder a los beneficios acordados y establecidos en esta norma, en consonancia con lo convenido en el Acuerdo Final.

Que el artículo 3 desarrolla lo referente a la reincorporación para los menores de edad, lo cual corresponde al punto 3.2.2.5 del Acuerdo Final, en el que se

pactó la reincorporación para los menores de edad que han salido de los campamentos de las FARC-EP y que hace parte integral del punto 3.2., por cuanto este decreto ley dispone las reglas que se atenderán para el proceso de reincorporación y en consecuencia se establecen también las reglas referentes a la reincorporación de menores de edad, en los términos y condiciones convenidos en el Acuerdo Final.

Que los artículos 10, 11, 12, 13 y 14 que tratan sobre la realización de un censo socio económico mediante el que se identificaran los programas y proyectos para la reincorporación de los integrantes de las FARC-EP, responden al punto 3.2.2.6 del Acuerdo Final en el que se convino lo referente a la identificación de necesidades del proceso de reincorporación económica y social por cuanto, se implementa lo referente a la identificación de necesidades a través del censo socio económico, la identificación de programas y proyectos productivos y de vivienda, de la manera como se pactó en el Acuerdo Final.

Que los artículos 4, 5, 6 regulan la constitución, organización, objeto y asesoría jurídica y técnica a ECOMÚN, lo cual responde al punto 3.2.2.1. del Acuerdo Final, en el que se convino lo referente a constitución por parte de las FARC-EP de una organización de economía social y/o solidaria, denominada Economías Sociales del Común (ECOMÚN), por cuanto permite la implementación de esta organización que pretende promover el proceso de reincorporación económica colectiva de las FARC-EP, conforme al Acuerdo Final.

Que los artículos 7, 8, 9, 19 y 21, que tratan sobre la asignación única de normalización, renta básica, la seguridad social, la pedagogía para la paz y el acceso al sistema financiero, responden al punto 3.2.2.7 del Acuerdo Final, en el que se convino lo referente a las garantías para una reincorporación económica y social sostenible, por cuanto permite la implementación de estos beneficios económicos estableciendo las condiciones para su otorgamiento, conforme a lo pactado en el Acuerdo Final.

Que el artículo 16 refiere a otros recursos para la reincorporación económica, lo que responde al punto 3.2.2.8 del Acuerdo Final, en el que se pactó lo referente a otros recursos para proyectos de reincorporación económica, por cuanto implementa lo concerniente a los recursos aportados por cooperación internacional, el sector privado, fundaciones y por organismos multilaterales para los proyectos de reincorporación económica, estableciendo que podrán incrementar los beneficios para proyectos, de la manera como se pactó en el Acuerdo Final.

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 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.

Conexidad suficiente

Que el presente decreto ley tiene un grado de estrecha proximidad entre las materias objeto de regulación y los puntos 3.2.2, 3.2.2.1, 3.2.2.3, 3.2.2.4, 3.2.2.5, 3.2.2.6, 3.2.2.7 Y 3.2.2.8 del Acuerdo Final, 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.

Que en cumplimiento del requisito de conexidad suficiente el presente decreto leyes instrumental a la realización de los objetivos o compromisos del Acuerdo Final como quiera que expresamente determina los criterios, medidas e instrumentos del Programa de Reincorporación Económica y Social, colectiva e individual, a la vida civil de los integrantes de las FARC EP, determina sus beneficiarios, regula la reincorporación de menores de edad, identifica y regula las necesidades del proceso de reincorporación económica y social, así como también las garantías para una reincorporación económica y social sostenible, lo concerniente a la constitución de ECOMUN, todo lo cual fue objeto de acuerdo en los puntos 3.2.2, 3.2.2.1, 3.2.2.3, 3.2.2.4, 3.2.2.5, 3.2.2.6, 3.2.2.7 Y 3.2.2.8 del Acuerdo Final, de tal manera que las normas contempladas en el presente Decreto Ley constituye el marco legal que permiten facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final.

Necesidad estricta

Que el presente Decreto Ley regula materias para las cuales ni el trámite legislativo ordinario ni el procedimiento legislativo especial previsto en el artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2016 son idóneos, pues la regulación que aquí se adopta tiene un carácter urgente e imperioso y, por tanto, no es objetivamente posible su tramitación a través de los canales deliberativos ordinario o del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz.

Que las normas previstas, facilitan y aseguran la implementación del Acuerdo Final, por cuanto se establece el marco jurídico del programa de reincorporación económica y social, colectiva e individual, a la vida civil de los integrantes de las FARC-EP de acuerdo con lo pactado en el Acuerdo Final, dispone cuales son los beneficios socio económicos del proceso de reincorporación a la vida civil para los integrantes de las FARC- EP establece requisitos, condiciones de acceso, recursos e identifica los proyectos y programas, en concordancia con lo convenido en el Acuerdo Final.

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, lo cual no sería viable utilizando el procedimiento legislativo especial previsto en el mismo Acto Legislativo 01 de 2016, debido a que es imperioso que se cuente con un marco jurídico que establezca el marco jurídico del programa de reincorporación económica y social, colectiva e individual, a la vida civil de los integrantes de las FARC-EP teniendo en cuenta que se deberán 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) tal como se desprende de los puntos 3.2.2.6 y 3.2.2.7 , lo que hace inaplazable la expedición de la presente normativa, 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 estos beneficios al culminar el término establecido para las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) , conllevará a que las personas integrantes de las FARC EP que se han sometido al Acuerdo no dispongan de los recursos económicos y ayudas sociales que les permitan la reincorporación económica y social sostenible.

Que en cumplimiento del requisito de necesidad estricta, el presente decreto ley no regula asuntos que por su naturaleza requieren la mayor discusión democrática posible y que por lo mismo están sometidos a reserva estricta de ley, en la medida que temas como el establecimiento de los beneficios socio económicos del proceso de reincorporación a la vida civil para los integrantes de las FARC- EP, sus requisitos, condiciones de acceso, recursos e identificación de los proyectos y programas son asuntos eminentemente instrumentales de la implementación del Acuerdo Final.

Que la expedición del presente decreto ley, se requiere en virtud del calendario de compromisos de adopción de normas contenido en el punto 6.1.10 del Acuerdo Final, literal "j. Leyes y/o normas de desarrollo sobre Reincorporación económica y social".

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, existan en el ordenamiento jurídico las garantías para una reincorporación económica y social sostenible de los integrantes de las FARC-EP.

Que con el fin de implementar el proceso de reincorporación a la vida civil de los integrantes de las FARC-EP, es necesario facilitar su acceso al sistema financiero, mediante la apertura de cuentas de ahorro en las que se puedan depositar los beneficios económicos del proceso de reincorporación a la vida civil pactados en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Que el artículo 236 del Decreto 663 de 1993, establece que el Banco Agrario de Colombia S.A. (Banagrario), podrá ejercer las actividades propias de un establecimiento bancario con sujeción a lo dispuesto en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

Que de acuerdo con el artículo 7 del Decreto 663 de 1993, todo establecimiento bancario organizado de conformidad con el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, tendrá la facultad de recibir depósitos en cuenta corriente, a término

y de ahorros, conforme a las previsiones contenidas en el Código de Comercio y en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y con sujeción a las restricciones y limitaciones impuestas por las leyes.

Que el artículo 49 del Decreto 663 de 1993, faculta al Gobierno Nacional para expedir normas que garanticen el acceso a productos financieros a los ciudadanos en un plano de igualdad, evitando las prácticas discriminatorias relacionadas con sexo, religión, filiación política y raza u otras situaciones distintas a las relacionadas con la actividad financiera.

Que la Ley 418 de 1997, con sus prorrogas y modificaciones, estableció en el parágrafo tercero del artículo 50, lo concerniente a la creación de mecanismos necesarios para garantizar la vida e integridad de los integrantes de grupos armados organizados al margen de la ley, para lo cual podrá ordenar la suscripción de pólizas de seguro de vida. De acuerdo con esta autorización legal, el artículo 15 del presente decreto ley ha dispuesto lo pertinente, bajo los términos y condiciones que defina el Consejo Nacional de la Reincorporación (CNR).

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. Objeto. El presente Decreto tiene como objeto definir y establecer los criterios, medidas e instrumentos del Programa de Reincorporación Económica y Social, colectiva e individual, a la vida civil de los integrantes de las FARC-EP, conforme a lo establecido en el Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016. Este programa es complementario a los demás puntos del Acuerdo Final.

ARTÍCULO 2. Beneficiarios. Los beneficiarios de los programas de reincorporación serán los miembros de las FARC - EP acreditados por la oficina del Alto Comisionado para la Paz, que hayan surtido su tránsito a la legalidad, de acuerdo al listado entregado por las FARC-EP. Este listado será entregado por la oficina del Alto Comisionado para la Paz a la Agencia de Normalización y Reincorporación.

ARTÍCULO 3. Reincorporación de menores de edad. Respecto de los menores de edad que hayan salido de los campamentos de las FARC-EP desde el inicio de las conversaciones de paz o que salgan hasta la finalización del proceso de dejación de armas, serán objeto de medidas especiales de atención y protección, conforme a las siguientes reglas:

- 1. Las medidas se discutirán en el Consejo Nacional de Reincorporación conforme a los principios orientadores y los lineamientos para el diseño del Programa Especial para reincorporación de menores según lo previsto en el punto 3.2.2.5 del Acuerdo Final, para garantizar la restitución de sus derechos con enfoque diferencial, dando prioridad al acceso a la salud y la educación.*
- 2. A los menores de edad se les reconocerán todos los derechos, beneficios y prestaciones establecidos para las víctimas del conflicto, así como los derivados de su proceso de reincorporación, otorgando prioridad a su reagrupación familiar cuando ello sea posible, teniendo en cuenta su ubicación definitiva en sus comunidades de origen o en otras de similares características, en función del interés superior del menor. Para tales efectos, se aplicará en lo pertinente lo establecido en la normatividad vigente.*
- 3. El programa de reincorporación de las FARC-EP en lo económico y social que diseñe el CNR, tendrá un enfoque de atención diferenciada que dé continuidad al programa camino diferencial de vida de estos menores de edad.*
- 4. El Programa garantizará la reincorporación a estos menores de edad y su acompañamiento psicosocial, garantizando el derecho a la información de todos los participantes, en especial de los menores de edad, con sujeción a la ley, protegiendo el interés superior del menor de edad.*

ARTÍCULO TRANSITORIO 4. Autorízase a los delegados que designen los representantes de las FARC-EP en el CNR y en la CSIVI para adelantar las gestiones encaminadas a la constitución de una organización especial de economía solidaria denominada Economías Sociales del Común, ECOMUN, con cobertura nacional y con seccionales territoriales, que podrá agrupar igualmente otras organizaciones de economía solidaria que existan o se organicen a nivel nacional o en los territorios y que, por consiguiente, tendrá capacidad de actuar para todos los efectos como organismo o agrupación de segundo o tercer grado, conforme a la legislación vigente en materia de economía solidaria

Para la creación de ECOMUN bastará un documento privado, resultado de la asamblea de constitución, que incluya sus estatutos y la designación de su representante legal, y demás organismos de ley, que se registrará ante la Cámara de Comercio correspondiente. Surtirán los trámites ordinarios para el acceso y permanencia en el sistema financiero y los que correspondan a los asuntos tributarios. De este conjunto de trámites ECOMUN le informará a la Superintendencia Nacional de Economía Solidaria para la inscripción de la nueva persona jurídica.

Se entiende que, por el solo acto del registro, sin ningún otro trámite o

autorización administrativa, ni el cumplimiento de los requisitos ordinarios exigidos por la legislación vigente para la constitución de las organizaciones del sector solidario, ECOMUN adquiere formalmente y de pleno derecho su personería jurídica. La Superintendencia Nacional de Economía Solidaria y la Cámara de Comercio de Bogotá no podrán rechazar el registro ni la inscripción por ningún motivo formal o de contenido.

El funcionamiento de ECOMUN seguirá los lineamientos dados por la normatividad vigente en materia de economía solidaria.

ARTÍCULO 5. Objeto de ECOMUN: ECOMUN tendrá como objeto promover, conforme a sus estatutos, el proceso de reincorporación económica y social de los integrantes de las FARC-EP y cumplir las funciones que se le asignan en el Acuerdo Final y las demás que le atribuya la ley. En todo lo no previsto de manera especial en el presente Decreto, se aplicarán a ECOMUN las disposiciones vigentes propias de las organizaciones de economía solidaria.

ARTÍCULO 6. Asesoría jurídica y técnica. El Gobierno Nacional facilitará todo el proceso de formalización jurídica de ECOMUN mediante la financiación de la asesoría jurídica y técnica a que haya lugar.

ARTÍCULO 7. Asignación única de normalización. La asignación única de normalización consiste en un beneficio económico que se otorga a cada uno de los integrantes de las FARC-EP una vez finalizadas las Zonas Veredales Transitorias de Normalización.

Este beneficio tiene como objeto principal la estabilización y la reincorporación a la vida civil, para la satisfacción de las necesidades básicas de la persona en proceso de reincorporación.

Este apoyo se entregará por una sola vez y será equivalente a dos millones de pesos (\$2'000.000).

Parágrafo 1. Para aquellos integrantes de las FARC-EP privados de la libertad que sean beneficiados con indulto o amnistía, en el marco del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, el desembolso de la asignación única de normalización se realizará dentro de los 30 días siguientes a la fecha que recobren la libertad y una vez surtidos los procedimientos administrativos correspondientes.

Parágrafo 2. A los miembros de las FARC - EP indultados por el Gobierno Nacional en el marco de la mesa de conversaciones y que cuenten con su acreditación como miembros de las FARC - EP por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y que a la entrada en vigencia del presente decreto hayan recibido por parte del Gobierno Nacional el apoyo económico a la reincorporación en el periodo de adaptación a la vida civil y valoración de activos, a que se hace referencia se le reconocerá la diferencia frente al valor establecido para la asignación única de normalización prevista en el Acuerdo Final.

Parágrafo 3. El Consejo Nacional de Reincorporación - CNR- fijará los procedimientos y requisitos necesarios para el acceso y desembolso de la asignación única de normalización y de la renta básica de que tratan los artículos 7° y 8° del presente Decreto. En todo caso los desembolsos se harán dentro de los treinta (30) días siguientes a la acreditación del interesado, a partir de la terminación de las zonas veredales transitorias de normalización y una vez surtidos los procedimientos administrativos correspondientes.

ARTÍCULO 8. Renta básica. La renta básica es un beneficio económico que se otorgará a cada uno de los integrantes de las FARC-EP, una vez surtido el proceso de acreditación y tránsito a la legalidad y a partir de la terminación de las Zonas Veredales Transitorias de Normalización y durante veinticuatro (24) meses, siempre y cuando no tengan un vínculo contractual, laboral, legal y reglamentario, o un contrato de cualquier naturaleza que les genere ingresos. Este beneficio económico equivaldrá al 90% del Salario Mínimo Mensual Legal Vigente en el momento de su reconocimiento.

Una vez cumplidos los 24 meses anteriormente señalados, se otorgará una asignación mensual equivalente al 90% del Salario Mínimo Mensual Legal Vigente, siempre y cuando el beneficiario acredite que ha continuado su ruta educativa en función de los propósitos de reincorporación y que no obtiene recursos derivados de un vínculo contractual, laboral, legal y reglamentario, o de un contrato de cualquier naturaleza que le genere ingresos. Los términos y condiciones para el reconocimiento de este beneficio serán establecidos por el Gobierno Nacional de acuerdo con las recomendaciones que realice el CNR.

Parágrafo. Para aquellos integrantes de las FARC-EP privados de la libertad que sean beneficiados con indulto o amnistía, en el marco del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, el desembolso de la renta básica se realizará a partir del mes siguiente de aquel en que recupere su libertad y una vez se realicen los trámites administrativos correspondientes

ARTÍCULO 9. Sistema de protección. Las sumas correspondientes a los pagos al Sistema de Seguridad Social en Salud y al Sistema de Protección a la vejez de los beneficiarios, en los términos del artículo 2 del presente decreto, que no se encuentren vinculados a actividades generadoras de ingresos, de cualquier naturaleza, serán garantizadas por el Gobierno Nacional durante un período de 24 meses.

Para el caso de la seguridad social en salud, se realizará el giro de las unidades de pago por capitación - UPC correspondientes con el fin de garantizar las afiliaciones de los beneficiarios y su grupo familiar al régimen subsidiado.

En materia de Protección a la Vejez el Gobierno dispondrá la habilitación en la planilla integrada de liquidaciones de aportes - PILA o el mecanismo que se establezca para el efecto, para la cotización a pensiones en el régimen que escoja el beneficiario. No obstante lo anterior, de manera voluntaria cada beneficiario,

puede optar por no ingresar al sistema de pensiones sino al servicio complementario de beneficios económicos periódicos, caso en el cual los mismos recursos asignados por el Gobierno para la cotización de pensiones se utilizarán para realizar los respectivos ahorros en cuentas individuales de BEPS .en los términos que establece la normatividad vigente y administrados por Colpensiones.

El Gobierno Nacional realizará los giros correspondientes a las cotizaciones en pensiones y ahorros a BEPS, directamente a Col pensiones o a la Administradora de Pensiones que corresponda y por 24 meses, sobre la base de un salario mínimo mensual legal vigente.

ECOMUN por su parte asesorará a sus integrantes en la selección de instituciones de seguridad social que prestan este servicio.

ARTÍCULO 10. Censo socioeconómico. El censo socioeconómico previsto en el Acuerdo Final suministrará la información requerida para facilitar el proceso de reincorporación integral de las FARC - EP a la vida civil, como comunidad y como individuos.

Con base en los resultados se identificarán planes o programas necesarios para la atención de los derechos fundamentales, económicos, sociales, culturales y ambientales de los integrantes de las FARC-EP y sus familias.

ARTÍCULO 11. Programas y proyectos productivos. De acuerdo con los resultados del Censo Socioeconómico, se identificarán y formularán los programas y proyectos productivos que permitan vincular a los hombres y mujeres pertenecientes a las FARC-EP acreditados, y los beneficios sociales que se gestionen para su grupo familiar.

ARTÍCULO 12. Valor asignable a cada integrante de las FARC-EP. Cada integrante de las FARC-EP en proceso de reincorporación tendrá derecho por una vez, a un apoyo económico para emprender un proyecto productivo o de vivienda de carácter individual de que trata el artículo 14 o un proyecto productivo colectivo de que trata el artículo 13, por la suma de ocho millones de pesos (\$8.000.000,00) M.L.

ARTÍCULO 13. Proyectos productivos colectivos. Los recursos correspondientes a las personas que decidan y autoricen girar los recursos que le corresponden para participar en proyectos colectivos a través de ECOMUN, que hayan sido identificados y viabilizados, serán transferidos por el Gobierno Nacional a ECOMUN, a más tardar treinta días (3D) después de verificada la viabilidad de cada proyecto por el CNR. El CNR realizará la viabilización de los proyectos con la mayor celeridad posible. Para los efectos de la realización de los programas y proyectos colectivos por los cuales hayan optado los integrantes de las FARC-EP~ ECOMUN constituirá por una sola vez un Fondo para su ejecución, previa viabilidad verificada por el CNR. El Valor del Fondo dependerá del número total de asignaciones de los integrantes de las FARC:"EP que decidan formar parte de ECOMUN.

Parágrafo transitorio. El Gobierno nacional y las FARC-EP conformarán de manera inmediata un Comité Técnico, para estructurar y recomendar dentro de los siguientes sesenta (60) días proyectos productivos viables a ser implementados por ECOMÚN u otras organizaciones económicas, sociales o humanitarias, surgidas en el proceso de tránsito de las FARC-EP a la vida legal, considerando propósitos de reincorporación colectiva, organización en comunidad, conformación de nuevos asentamientos y dotación con condiciones básicas.

La participación en proyectos productivos colectivos se fundamentará en el reconocimiento de la libertad individual y el libre ejercicio de la voluntad del beneficiario.

ARTÍCULO 14. Proyectos productivos o de vivienda de carácter individual. Previa verificación de su viabilidad por el CNR, podrán aprobarse proyectos individuales de carácter productivo para adquisición o construcción o mejoramiento o saneamiento de vivienda.

ARTÍCULO 15. Seguro de vida. El CNR establecerá los términos y condiciones para el otorgamiento de un seguro de vida para los beneficiarios acreditados.

ARTÍCULO 16. Otros recursos para la reincorporación. Los recursos económicos aportados por la cooperación internacional no reembolsables, el sector privado y fundaciones para los proyectos de reincorporación de los integrantes de las FARC-EP a la vida civil, así como los recursos de cooperación técnica no reembolsables para dichos proyectos, no disminuirán las sumas previstas en este Decreto como beneficios para los reincorporados, sino que, por el contrario, podrán incrementarlas.

ARTÍCULO 17. Planes y programas sociales. De acuerdo con los resultados del Censo Socioeconómico, se identificarán los planes o programas necesarios para la atención con enfoque de derecho e integrales de la población beneficiaria del proceso de reincorporación, tales como:

- 1. Educación formal (básica y media, técnica y tecnológica, y universitaria) y educación para el trabajo y el desarrollo humano*
- 2. Validación y homologación de saberes y de conocimientos.*
- 3. Vivienda en las condiciones de los programas que para el efecto tiene el Gobierno nacional*
- 4. Cultura, recreación y deporte.*
- 5. Protección y recuperación del medio ambiente.*
- 6. Acompañamiento psicosocial*
- 7. Reunificación de núcleos familiares y de familias extensas y medidas de protección y atención de hijos e hijas de integrantes de las FARC-EP en proceso de reincorporación.*
- 8. Programas para adultos mayores*
- 9. Empleabilidad y Productividad.*
- 10. La Agencia de Normalización y Reincorporación realizará las gestiones y trámites de identificación para entregar al reincorporado la libreta militar y la*

cédula de ciudadanía, en coordinación con las entidades pertinentes sin costo alguno para el reincorporado por primera vez.

11. Medidas de protección y atención de hijos e hijas de integrantes de las FARC-EP en proceso de reincorporación.

12. Programa de atención especial de enfermedades de alto costo y de rehabilitación de lesiones derivadas del conflicto. El Consejo Nacional de Reincorporación gestionará recursos de cooperación no reembolsable internacional y de instituciones no gubernamentales para su realización. Este Programa sería complementario a los servicios que garantiza el Sistema General de Seguridad Social en Salud.

13. Programa de atención especial mediante renta básica para lisiados del conflicto con incapacidad permanente, y adultos mayores, El Consejo Nacional de Reincorporación gestionará recursos de cooperación no reembolsable internacional y de instituciones no gubernamentales para su realización.

Parágrafo 1. Para garantizar su eficaz implementación y despliegue en el territorio, la puesta en marcha de los programas tomará como base los recursos institucionales de los que dispone el Gobierno Nacional y las entidades del Estado colombiano competentes, sin perjuicio del acceso a otros recursos legales.

Parágrafo 2. Estos programas serán priorizados por el Gobierno Nacional en los términos y duración que defina el CNR.

ARTÍCULO 18. Enfoque psicosocial. Las acciones y componentes en materia de reincorporación a la vida civil de los integrantes de las FARC-EP, tendrán un enfoque psicosocial. Las medidas y acciones en materia de atención psicosocial deberán tener en cuenta las necesidades y expectativas de los beneficiarios en esta materia.

ARTÍCULO 19. Pedagogía para la paz: Las FARC-EP designarán tres (3) voceros/as por cada ZVTN y PTN entre los diez (10) autorizados/as para movilizarse a nivel municipal, para adelantar labores de pedagogía de paz en los concejos de los respectivos municipios. En el caso de las Asambleas Departamentales, tal labor se adelantará previa concertación del CNR con las respectivas asambleas y 'gobernaciones. Lo anterior en el marco de la autonomía de los entes territoriales, concejos municipales y asambleas.

Conforme a los establecido en el Acuerdo Final, los excomandantes guerrilleros integrantes de los órganos directivos del partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la legalidad, tendrán la obligación de contribuir activamente a garantizar el éxito del proceso de reincorporación de las FARC EP a la vida civil de forma integral. Para estos efectos realizarán tareas de explicación del Acuerdo Final y de aportes a resolución de conflictos que pudieran surgir en relación con el cumplimiento del Acuerdo Final en cualquier municipio del país entre los antiguos integrantes de las FARC EP o entre los miembros del nuevo partido o movimiento político.

ARTÍCULO 20. Asignación de recursos. Mientras se organiza y entra en

funcionamiento el sistema de administración fiduciaria, el Gobierno Nacional dispondrá de los recursos para que la ARN realice los desembolsos correspondientes a la asignación única de normalización, proyectos productivos y renta básica dispuestos en el presente decreto.

ARTÍCULO 21. Acceso sistema financiero. Con el fin de facilitar el acceso al sistema financiero y el depósito de los beneficios económicos del proceso de reincorporación a la vida civil pactados en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, el Banco Agrario de Colombia S.A. apoyará la vinculación de los integrantes de las FARC-EP al sistema financiero con base en los listados que sean remitidos por el Alto Comisionado para la Paz, una vez surtido el proceso de acreditación establecido para tal fin.

Parágrafo. La Superintendencia Financiera de Colombia, impartirá las instrucciones necesarias con el fin de facilitar el acceso de los integrantes de las FARC-EP, al sistema financiero.

ARTICULO 22. Límite de acceso a los beneficios. Los integrantes de grupos armados organizados al margen de la ley previamente certificados o acreditados por la autoridad competente que hayan recibido beneficios en el marco de los procesos de reintegración anteriores a la firma del Acuerdo Final, podrán recibir la proporción faltante de los beneficios de que trata el presente decreto previa evaluación caso a caso por el CNR siempre y cuando estén acreditados por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz como miembros de las FARC-EP.

ARTICULO 23. Los recursos que se requieran asignar en el Presupuesto General de la Nación para lo previsto en el presente decreto, se ajustarán al Marco Fiscal de Mediano Plazo y al Marco de Gasto de Mediano Plazo.

ARTICULO 24. Vigencia. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

*PUBLÍQUESE, y CÚMPLASE.
Dado en Bogotá, a 29 MAY 2017*

El Viceministro de Relaciones Políticas del Ministerio del Interior, encargado del empleo de Ministro del Interior, GUILLERMO ABEL RIVERA FLÓREZ

El Viceministro Técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, encargado de las funciones del despacho del Ministro de Hacienda y Crédito Público, ANDRES ESCOBAR ARANGO

El Ministro de Salud y Protección Social, ALEJANDRO GAVIRIA URIBE

El Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, ALFONSO PRADA GIL”

III. LAS PRUEBAS RECAUDADAS

El 12 de junio de 2017, la Secretaría General de la Corporación remitió al despacho del Magistrado sustanciador un oficio suscrito por la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República¹ y el Director General de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización², mediante el cual responden a las preguntas realizadas por el Ponente, en el Auto de 5 de junio del año en curso³. A continuación, se relacionan los interrogantes formulados y se resumen las respuestas remitidas.

1. Luego de la refrendación que hiciera el Congreso del Acuerdo Final, ¿el Gobierno Nacional y las FARC-EP han hecho alguna corrección, renegociación o modificación del contenido del punto 3.2. o de alguno de sus sub-puntos, los cuales son objeto de la regulación del Decreto Ley 899 de 2017? En caso afirmativo, ofrezca las explicaciones a que haya lugar y aporte la documentación pertinente.

Indican que mediante Decreto 2027 de 2016, se creó el Consejo Nacional de Reincorporación como una instancia con la función de definir las actividades, establecer el cronograma y adelantar el seguimiento del proceso de reincorporación de los integrantes de las FARC-EP a la vida legal, en lo económico, lo social y lo político. Sin embargo, aducen que dicha entidad no ha realizado ninguna corrección, renegociación o modificación del contenido del punto 3.2, y por el contrario, sus actuaciones se han ceñido estrictamente a lo dispuesto en el Acuerdo Final y a las funciones otorgadas en el mencionado decreto.

2. ¿El punto 3.2. del Acuerdo Final o alguno de sus sub-puntos ha sido objeto de alguna discusión, modificación o decisión normativa del Congreso de la República, con ocasión del trámite de las diferentes leyes y actos legislativos que se han propuesto, actualmente se debaten o ya han sido proferidas en aplicación del procedimiento legislativo especial establecido en el Acto Legislativo 01 de 2016? En el mismo sentido, ¿alguno de tales compromisos ha sido objeto de algún otro de los decretos-legislativos que, en ejercicio de las facultades legislativas especiales conferidas al Presidente de la República, éste ha proferido con anterioridad?

Advierten que, para la fecha⁴, solo se ha discutido en el Congreso de la República, mediante el procedimiento legislativo especial para la paz, en relación con el punto 3.2. del Acuerdo Final, el componente político de la reincorporación de los integrantes de las FARC-EP a la vida civil, el cual concluyó con la decisión normativa de expedir el Acto Legislativo 03 de 23 de mayo de 2017.

¹ Claudia Isabel González Sánchez.

² Joshua Shuajo Mitrotti Ventura.

³ Providencia de 5 de junio de 2017.

⁴ 8 de junio de 2017.

Dicho Acto legislativo incorpora 3 artículos transitorios a la Constitución Política que regulan distintos aspectos: el primero, establece cuándo y cómo se reconocerá personería jurídica al partido político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal; el segundo, consagra la facultad de presentar lista propia o en coalición para la circunscripción ordinaria del Senado de la República, con reglas especiales para las elecciones de los periodos 2018-2022 y 2022 y 2026; y el tercero, indica que la Cámara de Representantes estará conformada durante los periodos 2018-2022 y 2022-2026 hasta con 5 representantes adicionales a los que determina el artículo 176 de la Constitución Política. Así las cosas, indican que, salvo el anterior ítem, el punto 3.2. no ha sido objeto de modificación por parte del Congreso de la República.

De igual manera, frente a la reincorporación social y económica de las FARC-EP, señalan que este punto no ha sido discutido, modificado ni ha sido objeto de decisión normativa en el marco del proceso legislativo especial para la paz.

Ahora bien, respecto de los decretos con fuerza de ley expedidos por el Gobierno Nacional, en ejercicio de las facultades conferidas en el artículo 2° del Acto Legislativo 01 de 2016, informan que se han expedido 5 decretos que desarrollan normativamente algunos aspectos del punto 3.2. del Acuerdo Final: (i) **Decreto Ley 691 de 2017** “*Por el cual se sustituye el Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto por el "Fondo Colombia en Paz (FCP)" y se reglamenta su funcionamiento*”; (ii) **Decreto Ley 671 de 2017** “*Por el cual se modifica la Ley 1448 de 2011, en lo relacionado con la certificación de desvinculación de menores en caso de acuerdos de paz, y se dictan otras disposiciones*”; (iii) **Decreto Ley 300 de 2017** “*Por el cual se modifica la estructura de la Unidad Nacional de Protección - UNP*”; **Decreto Ley 299 de 2017** “*Por el cual se adiciona el Capítulo 4 al Título 1, de la Parte 4 del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, en lo que hace referencia a un programa de protección*” y; **Decreto Ley 891 de 2017** “*Por el cual se adiciona un párrafo al artículo 190 de la Ley 1448 de 2011 en lo relacionado con el proceso de restitución de los derechos de los niños, niñas y adolescentes a cargo del ICBF, desvinculados de las FARC-EP en virtud del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*”.

3. ¿Cuál ha sido hasta la fecha el cumplimiento o la implementación, por parte del Gobierno Nacional y de las FARC-EP, a los compromisos y propósitos recogidos en los numerales 3.1.7., 3.2.2.4., 3.2.2.5., 3.2.2.6., 3.2.2.7. y 6.1.10. del Acuerdo Final, suscrito el 24 de noviembre de 2016 y refrendado por el Congreso de la República?

En relación con el punto 3.1.7. del Acuerdo Final correspondiente a la dejación de armas y el 3.2.2.4 referente a la acreditación y tránsito a la legalidad, informan que en la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final -CSIVI- conformada por representantes del Gobierno Nacional y las FARC-EP se construyó una hoja de ruta que incluye decisiones sobre los siguientes asuntos:

Cumplimiento del D+180

A partir del 1° de junio y hasta el 20 de junio de 2017, la totalidad de los integrantes de las FARC-EP, incluyendo las milicias, habrán realizado la dejación de armas y el tránsito a la legalidad, salvo aquellos miembros que deban realizar tareas de identificación de caletas, extracción de armamento y seguridad de los campamentos existentes en las Zonas Veredales Transitorias de Normalización. Por su parte, Naciones Unidas recibirá el armamento, lo depositará en los contenedores y certificará la dejación de armas de cada uno de los integrantes de las FARC-EP.

En virtud de lo anterior, cada integrante del grupo guerrillero deberá suscribir el Acta de Compromiso y recibir la correspondiente acreditación por parte de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz.

Así mismo, refieren que antes de finalizar la existencia de las Zonas Veredales Transitorias de Normalización, a más tardar el 1° de agosto, Naciones Unidas extraerá todas las armas almacenadas, tendrá el control, monitoreo y verificación de los contenedores, y certificará el cumplimiento del proceso de dejación de armas de las FARC-EP.

Ahora bien, respecto del punto 3.2.2.5. referente a la reincorporación de menores de edad que han salido de los campamentos de las FARC-EP, indican que conforme a lo acordado en los Comunicados Conjuntos # 70⁵, 96⁶ y 97⁷, las FARC-EP el 10 de septiembre de 2016, entregó 13 menores de edad.

Señalan que, de acuerdo a lo pactado en el Acuerdo Final, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 2027 de 2016, por medio del cual creó el Consejo Nacional de Reincorporación como el encargado, entre otras funciones, de discutir las medidas especiales de atención y protección de los niños, niñas y adolescentes que hayan salido o salgan de los campamentos de las FARC-EP desde el inicio de las conversaciones de paz hasta la finalización del proceso de dejación de armas.

En ese contexto, dicha entidad ideó un proceso para la reincorporación de los jóvenes, que se conforma de las siguientes etapas: (i) Protocolo de salida y plan transitorio de acogida (ii) Restablecimientos de derechos, (iii) Reparación integral y (iv) Reincorporación e inclusión social. Así pues, informa que entre el 2016 y el 2017, 88 jóvenes han salido del campamento de las FARC-EP y actualmente se encuentra en Lugares Transitorios de Acogida.

En relación con el punto 3.2.2.6. alusivo al censo socioeconómico, el Consejo Nacional de Reincorporación, durante las sesiones 2, 4, 6, 7, 8 y 19, celebradas entre los meses de febrero y marzo de 2017, definió su contenido y forma de aplicación, resolviendo asignarle a la Universidad Nacional la responsabilidad de llevar a cabo su realización. Frente al resto de ítems que forman parte del mencionado punto, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Ley 899 de 2017.

⁵ 15 de mayo de 2016.

⁶ 2 de septiembre de 2016.

⁷ 6 de septiembre de 2016.

Refieren que la mayoría de lo acordado en el punto 3.2.2.7. está regulado en el Decreto objeto de control, sin embargo, su ejecución está sujeta a la terminación de las Zonas Veredales Transitorias de Normalización, las recomendaciones del Consejo Nacional de Reincorporación y a la realización de los trámites administrativos por parte de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización.

Finalmente, en cumplimiento del punto 6.1.10. del Acuerdo Final, se expidieron el Decreto ley objeto de control y el 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”*.

IV. INTERVENCIONES

1. Instituto Colombiano de Derecho Procesal

El miembro designado por el Instituto Colombiano de Derecho Procesal para intervenir en el presente juicio solicita a la Corte Constitucional declarar **exequible** el Decreto objeto de control, por hallarlo ajustado a la Constitución Política, especialmente, al Preámbulo de la Carta, que prevé la existencia de un orden político, económico y social justo, así como a los fines del Estado de que trata el artículo 2º Superior, a los derechos y a las libertades públicas y a los derechos económicos y sociales. Para el interviniente, las medidas adoptadas en el mencionado Decreto permitirán que la paz no sea simplemente el silenciamiento de los fusiles sino la reintegración y reincorporación a la vida social y civil de quienes rectificaron su actuar como alzados en armas para integrarse a la sociedad.

2. Cumbre Nacional de Mujeres y Paz

Delegadas de la Casa de la Mujer, la Alianza de Iniciativas de Mujeres Colombianas por la Paz, la Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad, la Asociación Nacional de Mujeres Campesinas, Negras e Indígenas, la Ruta Pacífica de las Mujeres, el Colectivo Mujeres, Paz y Seguridad y la Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas, quienes conforman la Cumbre Nacional de Mujeres y Paz, solicitan a la Corte se pronuncie frente al Decreto Ley 899 de 2017 y resuelva declarar la **exequibilidad** de todo su articulado. Esta posición se derivada esencialmente de la siguiente consideración:

El Decreto Ley 899 de 2017 satisface el criterio de conexidad objetiva, estricta y suficiente con el Acuerdo de Paz, en la medida en que desarrolla el punto 3.2.2, el cual contiene elementos de reincorporación, tales como la atención en salud a excombatientes, medidas de estabilización socio-económica y tratamientos diferenciados. De igual manera, afirman que la norma cumple con el criterio de estricta necesidad, ya que *“la dejación de armas es el elemento inicial en el tránsito a la civilidad, que implica la construcción del proyecto de vida individual y colectivo y la reunificación familiar”*, entre otras medidas que están contenidas en el decreto, y requieren de una rápida implementación.

Con todo, solicitan a la Corte que defina el alcance del enfoque diferencial de género en el proceso de reincorporación económica y social, para que realmente se implemente y desarrolle.

3. Comunidades Afrocolombianas delegadas ante el Espacio Nacional de Consulta Previa

Delegados del Espacio Nacional de Consulta Previa, en adelante, ENCP, instan a la Corte Constitucional para que declare la **inexequibilidad diferida** del Decreto Ley 899 de 2017, a fin de que se adelante la consulta de la norma con las comunidades afrocolombianas o, en su defecto, se disponga la **inexequibilidad** del decreto censurado por incumplimiento del requisito de consulta previa. Lo anterior, por las razones que a continuación se exponen:

En primer lugar, sostienen que la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Ministerio del Interior, desconoció la estructura de funcionamiento y protocolización del ENCP, al rechazar la hoja de ruta que tenía por finalidad consultar las iniciativas legislativas emitidas en el marco del *fast-track*, entre ellas, el Decreto Ley 899 de 2017. Sobre todo, consideran que la mencionada cartera vulneró el derecho a la consulta previa, al adelantar el escenario de diálogo y concertación con algunas comisiones accidentales de la organización y no con la Plenaria del ENCP, compuesta por 236 delegados.

En segundo término, afirman que el mecanismo especial de consulta previa formulado por el Ministerio del Interior no solo es improcedente, sino que, además, abiertamente inconstitucional, ya que desconoce las reglas establecidas en el Convenio 169 de la OIT y las pautas jurisprudenciales sentadas por la Corte Constitucional en las Sentencias T-576 de 2016 y T-002 de 2017. Dicho espacio de concertación se ha limitado a la convocatoria y presentación de una ruta metodológica, por parte del Ministerio, además del envío al correo electrónico de los proyectos legislativos que implementan el Acuerdo Final, con la advertencia de un plazo para la presentación de las observaciones. Afirman que tanto la Defensoría del Pueblo como la Procuraduría General de la Nación coinciden en sostener que dicho trámite no puede entenderse como un proceso de participación real y efectivo.

En consecuencia, comoquiera que el Gobierno Nacional jamás convocó a la plenaria del ENCP para surtir el proceso de consulta previa de las normas emitidas en el marco del Acto Legislativo 01 de 2016, es claro que el Decreto Ley 899 de 2017, objeto de revisión, no cumple con este requisito y, por lo tanto, debería declararse inexecutable.

4. Comité Nacional de Víctimas de la Guerrilla

El Presidente del Comité Nacional de Víctimas de la Guerrilla solicita a esta Corporación declarar **inexecutable** el Decreto Ley 899 de 2017, toda vez que el Presidente de la República no tenía competencia para expedirlo, al menos por dos razones: por un lado, porque el texto del Acuerdo Final fue rechazado el 2 de

octubre de 2016, en la votación del plebiscito y dicha decisión es vinculante; y por otro, porque el acuerdo del 24 de noviembre no incluyó cambios sustanciales, en esa medida, el Presidente de la República debe abstenerse de realizar cualquier actuación encaminada a implementarlo.

No obstante lo anterior, advierte que si la Corte Constitucional decide estudiar de fondo el Decreto objeto de control, debe tener en cuenta los siguientes argumentos:

El artículo 2 del Decreto Ley 899 de 2017 es inconstitucional, por cuanto concede beneficios a los miembros de las FARC-EP sin que estos hayan cumplido con los elementos de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición, lo cual, de conformidad con el Acto Legislativo 01 de 2012⁸, constituye un requisito *sine qua non* para acceder a los mismos. En consecuencia, solicita hacer extensivas las condiciones impuestas en el mencionado acto legislativo a los miembros de las FARC-EP que decidan reincorporarse.

Por otro lado, considera que el artículo transitorio 4 desconoce la Constitución Política, toda vez que autoriza a las FARC-EP para que designen representantes en el Consejo Nacional de Reincorporación, entidad encargada de avalar los proyectos y autorizar los recursos públicos a los beneficiarios miembros de la guerrilla, es decir, que particulares reinsertados de las FARC-EP tendrán facultad decisoria sobre recursos públicos⁹. Así mismo, señala que dicha disposición contraviene el artículo 355 de la Carta Política que establece “*Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado.*”

No obstante lo anterior, aclara que si bien el mismo artículo de la Carta Política dispone que “*El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los Planes Seccionales de Desarrollo. El Gobierno nacional reglamentará la materia.*”, para ello se debe exigir el cumplimiento de las condiciones establecidas en el Decreto 777 de 1992¹⁰.

Advierte que el Decreto Ley 899 de 2017 fue expedido por el Presidente de la República sin tener las facultades constitucionales para hacerlo, toda vez que regula una materia expresamente excluida en el Acto Legislativo 01 de 2016, pues modifica la ejecución del Presupuesto de la Nación con la erogación de recursos públicos, por lo tanto, dichas disposiciones debieron tramitarse a través de la ley orgánica de presupuesto.

⁸ “En cualquier caso, el tratamiento penal especial mediante la aplicación de instrumentos constitucionales como los anteriores estará sujeto al cumplimiento de condiciones tales como la dejación de las armas, el reconocimiento de responsabilidad, la contribución al esclarecimiento de la verdad y a la reparación integral de las víctimas, la liberación de los secuestrados, y la desvinculación de los menores de edad reclutados ilícitamente que se encuentren en poder de los grupos armados al margen de la ley.”

⁹ De conformidad con el artículo 20 del mencionado Decreto.

¹⁰ “*Por el cuál se reglamentan la celebración de los contratos a que refiere el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política.*”. Derogado por el art. 11, Decreto 92 de 2017 el cual rige a partir del 1 de junio de 2017.

De igual manera, refiere que el Decreto objeto de control es inconstitucional, en la medida en que discrimina a las víctimas de las FARC-EP y a sus hijos frente a sus victimarios, al reconocerle a todos los miembros de la guerrilla una renta básica sin importar si son criminales de guerra o de lesa humanidad, la cual se otorgará inicialmente por 24 meses que serán prorrogables de forma indefinida si demuestran su escolarización o su desempleo. Dichas medidas revictimizan a miles de víctimas de las FARC-EP, que después de sufrir las acciones criminales y de perder el fruto de su trabajo quedaron desamparados y no contaron con una renta básica indefinida. Del mismo modo, considera que los beneficios económicos y de seguridad social reconocidos a los miembros de las FARC-EP son excluyentes con sus víctimas.

Por otra parte, sostienen que el Decreto Ley 899 de 2017 va en detrimento del presupuesto nacional, pues les reconoce a todos los miembros de las FARC-EP recursos financieros de carácter colectivo e individual, es decir, que les otorga dos veces un mismo beneficio. Así mismo, considera que el numeral 2 del artículo 17 del citado decreto vulnera el derecho a la igualdad de las víctimas al homologar los saberes y conocimientos de los guerrilleros, pues a las víctimas si se les exige cumplir con todos los requisitos académicos, previstos en la ley, para obtener los títulos, lo que con lleva a premiar el ejercicio criminal en los “saberes” terroristas.

Considera que el numeral 11 del artículo 17 de referido Decreto también vulnera el derecho a la igualdad de las víctimas de las FARC-EP al establecer, sin límites, medidas de protección para los hijos e hijas de los miembros del grupo guerrillero, que pueden abarcar desde instrumentos de protección económica hasta protección física con escoltas y vehículos.

Finalmente, indica que el artículo 19 del Decreto objeto de control viola el derecho a la igualdad de los partidos políticos, pues autoriza a los voceros de las FARC-EP para adelantar labores de pedagogía de paz en los concejos de los respectivos municipios, lo que, según el interviniente, favorece al partido político que funde el grupo guerrillero.

5. Olga Lucía Velásquez Nieto, Representante a la Cámara por Bogotá

La ciudadana Olga Lucía Velásquez Nieto solicita la **inexequibilidad** de los artículos 4 y 5 del Decreto Ley 899 de 2017, con fundamento en las siguientes consideraciones:

En primer lugar, manifiesta que la organización denominada Economías Sociales del Común, ECOMUN, vulnera el *derecho a la igualdad* (art. 13 C.P.), sobre la base de que la norma contiene un tratamiento diferente al momento de la constitución y registro, que no tienen las demás entidades de economía social. A juicio de la ciudadana, señalar que ni la Cámara de Comercio ni la Superintendencia de Economía Solidaria pueden rechazar el registro e inscripción de ECOMUN es una clara oposición a la legislación vigente, especialmente, a las Leyes 79 de 1988 y 454 de 1998. Inclusive, su tratamiento llega a ser desigual frente a cooperativas conformadas por personas en situación de debilidad

manifiesta, tal como acontece con COOPETIN, organización liderada por ex habitantes de Calle.

Por otra parte, señala que el Gobierno está incumpliendo la obligación de “*promoción y protección de las formas asociativas y solidarias de propiedad y del fortalecimiento de las organizaciones solidarias*” (art. 58 C.P.), al brindarle la naturaleza jurídica de economía solidaria a una organización que está orientada al desarrollo de un objeto social distinto a los valores y principios de las mencionadas entidades. Así, quienes deben definir cuál es el objeto, características y principios que regirán ECOMUN son sus asociados, reunidos en Asamblea General y no el Gobierno, a través de las disposiciones del Decreto, el Acuerdo Final u otra norma que busque desarrollarlo.

Por último, sostiene que el Decreto objeto de examen afecta la *libertad de empresa* (art. 333 C.P.), ya que al establecer prerrogativas exclusivas a favor de ECOMUN, deja a las restantes entidades de economía solidaria sometidas al rígido control de la Cámara de Comercio y la supervisión de la Superintendencia de Economía Solidaria, lo que claramente afecta el desarrollo de la actividad económica y la iniciativa privada.

6. Departamento del Guaviare

El apoderado judicial del Departamento del Guaviare solicita a la Corte Constitucional que se pronuncie sobre los siguientes aspectos:

Indica que en el Departamento del Guaviare fueron ubicadas dos (2) Zonas Veredales Transitorias de Normalización, sin embargo, no se acordaron los procedimientos administrativos, controles y acompañamientos necesarios, a cargo de la Nación, para el evento en el que los excombatientes de las FARC-EP decidieran permanecer o fijar su residencia y domicilio en las mencionadas zonas. Así mismo, considera que debe fijarse el presupuesto para la realización de la Pedagogía para la Paz, pues en el Departamento es escaso, y por ello es que no se ha podido implementar la “*Comisión de Paz y Reconciliación entre zonas veredales y la población civil más cercana*”.

7. Cámara de Comercio de Bogotá

El Presidente Ejecutivo de la Cámara de Comercio de Bogotá solicita a la Corte Constitucional declarar **inexequible** parcialmente el artículo 4 del Decreto Ley 899 de 2017, por cuanto vulnera los artículos 1, 13, 209 y 210 de la Carta Política al establecer que “*La Superintendencia Nacional de Economía Solidaria y la Cámara de Comercio de Bogotá no podrán rechazar el registro ni la inscripción por ningún motivo formal o de contenido*” de ECOMUN.

Refiere que el hecho de que el Decreto ley objeto de control se enmarque en el contexto del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y en el escenario de un proceso de justicia transicional, no justifica que se desconozca el interés general. En particular, la exigencia de estabilizar un mecanismo de paz, no puede resultar incompatible con el cumplimiento de requisitos y cargas, así sean

mínimas, para asegurar la confianza pública en las anotaciones y en el sistema registral.

En esa medida, los entes camerales deben realizar un control de legalidad formal sobre el documento que contenga actos sujetos a registro, como las constituciones de las entidades sin ánimo de lucro del sector solidario. Por ende, si la petición de inscripción no cumple con los requisitos señalados no podrá efectuarse el registro y deberá ser devuelto para su corrección, de acuerdo con el artículo 17 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y en consecuencia, la Cámara de Comercio deberá abstenerse de su registro, hasta tanto no se corrijan los motivos de devolución.

De igual manera, indica que la disposición acusada desconoce lo pactado en el punto 3.2.2.1 del Acuerdo Final que establece: “*con el propósito de promover un proceso de reincorporación económica colectiva, las FARC-EP constituirán una organización de economía social y solidaria, denominada Economías Sociales del Común (ECOMÚN). Esta entidad, que estará sujeta a la normatividad vigente para este tipo de organizaciones, tendrá cobertura nacional y podrá tener seccionales territoriales. Las y los hoy miembros de las FARC-EP podrán afiliarse voluntariamente a esta entidad. El Gobierno Nacional facilitará la formalización jurídica de ECOMÚN mediante la financiación de la asesoría jurídica y técnica, la definición de un procedimiento expedito y extraordinario para su constitución. En el marco del Consejo Nacional de Reincorporación se establecerán los lineamientos para garantizar la articulación del trabajo de ECOMUN con las diferentes entidades competentes.*” (Subraya fuera del texto original).

No obstante lo anterior, el artículo 4 del Decreto objeto de examen establece, en un principio, que la constitución de ECOMUN se sujetará a la normatividad vigente para este tipo de organizaciones, sin embargo, posteriormente, en su inciso tercero dice que la entidad se constituirá únicamente con un documento privado, sin que sea necesario ningún otro trámite o autorización administrativa y sin el cumplimiento de los requisitos ordinarios exigidos por la legislación vigente, es decir, que la norma se contradice.

Señala que el Decreto ley 899 de 2017 vulnera la función pública registral delegada a los entes camerales, pues los obliga a realizar el registro de ECOMUN sin importar si dicha entidad cumple o no con los requisitos legales, en consecuencia, dicha norma desconoce que el control de legalidad, otorgado a las cámaras de comercio, es taxativo, restringido, reglado y subordinado.

Resaltan que la definición de un procedimiento expedito predicado en el Acuerdo Final no significa que se desconozcan las condiciones mínimas legales que permiten el ejercicio adecuado de la función pública, tal y como lo establece inadecuadamente el texto del artículo 4º del decreto mencionado.

Advierte que el artículo 4 del Decreto Ley 899 de 2017 vulnera el derecho a la igualdad de las entidades de economía solidaria distintas a ECOMUN, pues a esta última se le da un trato legal preferencial mientras que al resto se les impone una

carga adicional, reflejada en el hecho de tener que cumplir para su inscripción o reforma con una serie de requisitos legales, tales como:

- Contenido del documento de constitución: a ECOMUN no se le verifica el cumplimiento de los requisitos del artículo 40 del Decreto 2150 de 1995.
- Control de Homonimia: a ECOMUN no se le realiza el control de homonimia.
- Certificaciones: ECOMUN no debe adjuntar el certificado de acreditación en educación solidaria expedido por la autoridad competente y la constancia suscrita por el representante legal en donde manifiesta que se ha dado cumplimiento a las normas especiales legales y reglamentarias que regulan la entidad constituida. (Numeral 2.2.3.2.1. de la Circular Única de la SIC y Ley 79 de 1988.

De igual manera, considera que la disposición acusada vulnera el derecho a la igualdad de la Cámara de Comercio de Bogotá respecto de las demás Cámaras de Comercio del país, pues solo a esta se le impide cumplir con su deber funcional, toda vez que la obliga a registrar la constitución de la nueva entidad del sector solidario ECOMUN, sin realizar la correspondiente revisión de forma o contenido. No obstante, si el mismo documento se presenta ante cualquiera de las 56 cámaras restantes de comercio, las mismas sí garantizarían el cumplimiento de la función pública registral.

Recuerda que, por los criterios de territorialidad y jurisdicción, la nueva entidad del sector solidario podría fijar su domicilio en cualquiera de los 1.102 municipios del país y por competencia deberá inscribirse en la cámara de comercio que tenga jurisdicción sobre el mismo, generando una desigualdad manifiesta en el control de legalidad que ejerce cualquiera de las entidades encargadas.

En ese orden de ideas, advierte que la razón por la cual todos los sujetos de registro merecen el mismo trato se fundamenta en que la función registral, independientemente de la persona que solicite el registro y al margen de beneficios particulares que se puedan derivar de procesos de justicia transicional, encuentra su fundamento en la propia Constitución y en principios superiores, tales como el interés general, la buena fe y el derecho a recibir información veraz.

Indica que la medida de que ECOMUN realice su registro, de conformidad con los requisitos previstos en la normatividad vigente, no es desproporcionada ni representa una carga irracional para los grupos desmovilizados, pues la reinserción de dichas personas no se logra creando excepciones injustificadas a reglas pre-establecidas que el resto de los ciudadanos están obligados a cumplir.

Por último, resalta que el Decreto Ley 899 de 2017 impone un deber contrario al fin último de la Cámara de Comercio de Bogotá en materia de registros públicos, niega la naturaleza de sus funciones y de paso desconoce los principios constitucionales fundamentales referidos, ya que con la disposición acusada la función pública registral no cumpliría el mandato del artículo 209 de la

Constitución Política. En efecto, un registro automático no consulta los criterios superiores de igualdad, moralidad, eficacia, economía, imparcialidad y publicidad, y, por contera, se erige en fuente de incertidumbre y ausencia de confianza para los terceros, cuyos intereses y derechos pueden resultar perjudicados con un sistema registral exonerado, en su fuente, de todo control con miras a mantener la confianza pública.

8. Confederación de Cooperativas de Colombia-Confecoop

El Presidente Ejecutivo de Confecoop solicita a la Corte que se pronuncie sobre cuál es el sentido y alcance de la expresión “*especial*”, contenida en el artículo 4 transitorio del Decreto Ley 899 de 2017, pues, en su concepto, si la norma crea una organización de economía solidaria, como, por ejemplo, una cooperativa, lo adecuado es que esta se someta al marco jurídico vigente. Lo anterior, en virtud de los siguientes elementos de análisis:

Después de exponer el marco conceptual de la economía solidaria y de señalar las características de este tipo de organizaciones, el interviniente sostuvo que las entidades de economía solidaria deben “*organizarse como empresas y contemplar en su objeto social el ejercicio de una actividad económica*”, de conformidad con el artículo 6 de la Ley 454 de 1998. Así, una de las características de esta clase de organización es que permite que los asociados tengan una doble calidad, como aportantes económicos y como gestores de la empresa. Otra es que el modelo de organización surja desde la base, por decisión de las personas de asociarse y no por disposición gubernamental.

En el mismo sentido, afirma que el modelo cooperativo está estructurado en principios esenciales, de forma que, si se desconoce uno se ignoran todos los demás. Por ello, a la hora de adoptar este tipo de organización debe cumplirse con los principios de: asociación voluntaria y abierta, control democrático de los miembros, participación económica, autonomía e independencia, educación, entretenimiento y formación, cooperación y compromiso con la comunidad. Sin estos elementos, a juicio del interviniente, se desnaturalizaría la figura de economía solidaria.

9. Confederación Colombiana de Cámaras- Confecámaras

El Presidente de la Confederación Colombiana de Cámaras- Confecámaras solicita la **inexequibilidad parcial** del artículo 4 transitorio del Decreto Ley 899 de 2017, frente a la expresión “*la Cámara de Comercio de Bogotá no [podrá] rechazar el registro ni la inscripción por ningún motivo formal o de contenido*”, en virtud de los siguientes argumentos:

Primero, el decreto realiza una diferenciación injustificada que vulnera el derecho a la igualdad (art. 13 C.P.), desde una doble perspectiva. Por una parte, “*impone una carga discriminatoria frente a las demás entidades camerales en el cumplimiento de sus funciones*, ya que ECOMUN no está sometida al control formal o de contenido de los documentos presentados. Y, de otra parte, crea un trato desigual entre ECOMUN, la cual se constituye ante la Cámara de Comercio

de Bogotá, y el resto de organizaciones territoriales de la misma naturaleza que se creen en cualquiera de las 56 Cámaras de Comercio del país, quienes sí deben presentar una serie de requisitos formales para que proceda su registro, lo que demuestra la desproporcionalidad de la medida.

En segundo lugar, la norma objeto de análisis desconoce los principios inherentes de la función pública registral, entre ellos, el de confianza legítima de las actuaciones del Estado, buena fe y legalidad (art. 209 C.P.). Concretamente, elimina el control de legalidad que debe ejercer la Cámara de Comercio sobre las entidades de economía solidaria que pretende inscribirse en los registros públicos. Para el interviniente, *“si la inscripción no cumple con los requisitos señalados en las normas legales, no puede efectuarse el registro, y debe procederse por disposición del artículo 17 de la Ley 1437 de 2011, a su devolución para la correspondiente corrección y, consecuentemente, la Cámara de Comercio debe abstenerse del registro, hasta tanto no se corrijan los motivos de devolución.* Una actuación de este tipo se convierte en una garantía para la sociedad de que las decisiones son válidas jurídicamente.

10. Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República y Agencia para la Reincorporación y la Normalización

La Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República y el Director General de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización solicitan a la Corte Constitucional declarar exequible el Decreto Ley 899 de 2017, toda vez que (i) establece las medidas e instrumentos necesarios para la implementación del Acuerdo Final para la paz, en lo concerniente a la reincorporación económica y social de los integrantes de las FARC-EP; (ii) constituye un desarrollo del Acuerdo Final y del Acto Legislativo 01 de 2017, por el cual se creó el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición y (iii) es estrictamente necesario para la consolidación de la transición en Colombia, por lo cual cumple y desarrolla los parámetros de validez definidos por la Corte Constitucional en las Sentencias C-699 de 2016, C-160 de 2017, C-174 de 2017, C-224 de 2017, C-253 de 2017 y C-289 de 2017.

Para sustentar lo anterior, los intervinientes exponen sus argumentos en cuatro secciones: en la primera, abordan algunas consideraciones generales sobre justicia transicional y el Decreto Ley 899 de 2017; en la segunda, verifican el cumplimiento de los requisitos formales, de acuerdo con las exigencias del Acto Legislativo 01 de 2016 y los criterios definidos por la Corte Constitucional; en la tercera, se refieren al grado de satisfacción de los requisitos competenciales y de habilitación; y por último, evalúan la constitucionalidad del contenido material del Decreto Ley 899 de 2017.

En la primera sección, señalan, entre otras, que la Corte Constitucional está llamada a: (i) realizar un ejercicio responsable de ponderación entre los derechos y valores en colisión ante la fragilidad del proceso de implementación, (ii) otorgar un lugar privilegiado a la consecución de la paz negociada, como alternativa moral y políticamente superior a la guerra, (iii) reconocer el carácter transaccional de todo proceso de negociación, así como la refrendación popular surtida y

avalada constitucionalmente; (iv) obrar con prudencia y conceder un amplio margen de configuración a los poderes democráticos (Gobierno Nacional y Congreso de la República) en su consecución.

En la segunda y tercera sección, traen a colación nuevamente el estudio realizado en el Decreto objeto de control sobre la conexidad objetiva, estricta y suficiente, así como de la necesidad estricta.

Ahora, en relación con el examen material del Decreto, advierten que el mismo regula temas esenciales como son: a) el establecimiento de beneficiarios, b) la reincorporación de menores de edad, c) la creación y regulación de las Economías Sociales del Común -ECOMUN- y d) la asignación de beneficios económicos. Así pues, respecto a los beneficiarios sostienen que se trata de personas que han decidido voluntariamente entregar las armas y hacer parte del ordenamiento jurídico colombiano, lo que se acompasa con la finalidad misma del proceso de reintegración avalado por la Constitución Política que garantiza la satisfacción de un mínimo vital previo reconocimiento del Estado Social de Derecho.

Frente a la reincorporación de menores de edad, señalan que dicha disposición se ajusta al artículo 44 de la Constitución Política, pues los menores que hicieron parte del conflicto deben ser objeto de medidas de protección especial, por consiguiente, tienen derecho a programas de reintegración social y económica como parte de la satisfacción de su derecho a la reparación integral por ser víctimas del conflicto armado.

Respecto a la regulación sobre las Economías Solidarias del Común -ECOMUN, refieren que dichas medidas son constitucionales, toda vez que (i) desarrollan el derecho constitucional a la libre asociación; (ii) fomentan la economía solidaria como principio constitucional y (iii) no establecen ningún tratamiento diferencial.

Así mismo, indican que aunque el artículo 4 del Decreto Ley 899 de 2017 establece un trámite expedito para la conformación de ECOMUN, esto no implica que la entidad no deba cumplir con todos los requisitos previstos en la ley para que entre en funcionamiento como una organización de economía solidaria, pues tal y como se prevé en el inciso primero de dicho artículo la constitución de las ECOMUN debe hacerse *“conforme a la legislación vigente en materia de economía solidaria”*.

En consecuencia, debe cumplir, entre otros, con el artículo 63 de la Ley 454 de 1998, modificada por el Decreto Ley 019 de 2012 que establece *“Los actos de registro e inscripción de las entidades de la economía solidaria a que se refiere la presente Ley, serán realizados por la Superintendencia a la cual corresponda su supervisión. Para el registro de acto de constitución, será condición previa la presentación del certificado de acreditación sobre educación solidaria expedido por el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria*. Así pues, indican que el mencionado trámite expedito se justifica en la medida en que busca garantizar la efectiva conformación de ECOMUN, entidad necesaria para la implementación de otros instrumentos en el proceso de reincorporación, sin que con ello se altere el orden jurídico existente o se vulnere la Constitución.

Finalmente, en relación con los beneficios económicos, pone de presente que dichas medidas buscan la estabilización y la reincorporación a la vida civil de los excombatientes al margen de la ley, con el fin de que con ellas se puedan satisfacer sus necesidades básicas y las de su familia, pues de lo contrario sería imposible que logren su reincorporación a la comunidad. Dichas medidas requieren de apoyo instrumental, el cual también fue reglamentado en el Decreto objeto de control, tal como la realización del censo socioeconómico, la regulación del acceso al sistema financiero, los recursos para la reincorporación y el sistema de administración fiduciaria, entre otras.

11. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El Apoderado del Ministerio de Hacienda solicita a esta Corporación que declare **exequible** el decreto por medio del cual se reglamentan las medidas de reincorporación económica y social de los integrantes de las FARC-EP, a partir de las siguientes consideraciones de índole formal y material:

Para comenzar, afirma que el Decreto Ley 899 de 2017 cumple con los *límites formales* fijados en el Acto Legislativo 01 de 2016, puesto que (i) fue suscrito por el Presidente de la República, delegados de los Ministerios del Interior, Hacienda y Crédito Público y Salud, así como el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia, quienes se encargan de implementar la política pública objeto de análisis; (ii) su título recoge la generalidad de medidas e instrumentos dispuestos para la reincorporación económica y social de los miembros de las FARC-EP; (iii) el Presidente lo expide en virtud de la facultad extraordinaria consagrada en el Acto Legislativo 01 de 2016; (iv) de forma oportuna, ya que fue emitido dentro de los 180 días posteriores a la refrendación del Acuerdo Final y, por último, (iii) cuenta con una motivación amplia y suficiente, en la que se incluyen las razones que suscitaron su expedición.

Así mismo, considera que el contenido del decreto satisface los *requisitos competenciales* señalados en la jurisprudencia constitucional. (Sentencias C-160 de 2017 y C-174 de 2017). En especial, (i) el criterio de conexidad teleológica, pues la norma es un instrumento jurídico que asegura la implementación del componente de reincorporación social y económica del Acuerdo Final; (ii) el elemento de conexidad objetiva, si se observan los compromisos asumidos en el punto 3.2 del Acuerdo, sobre todo, los numerales 3.2.2, 3.2.2.3, 3.2.2.4, 3.2.2.5, 3.2.2.6, 3.2.2.7 y 3.2.2.8 y 3.3; (iii) la sub-regla de conexidad estricta y suficiente, en la medida que los artículos del decreto desarrollan aspectos definidos y concretos del Acuerdo Final, que no exceden los propósitos de la implementación y, finalmente, (iii) se garantiza el requisito de estricta necesidad, pues el marco de reincorporación tenía que reglamentarse antes del periodo de dejación de armas, permitiendo así que los integrantes de las FARC-EP, al momento de la terminación de las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (31/mayo/2017), contarán con recursos económicos para la reincorporación.

De forma adicional, el Ministerio llama la atención sobre 5 elementos de índole *material* que, a su juicio, tienen relevancia constitucional:

1. El objeto del proyecto y las personas beneficiarias de las medidas (arts. 1 y 2) se corresponden, de forma estricta, con los compromisos pactados en el Acuerdo Final y la normatividad vigente.
2. El tratamiento especial y diferenciado para los menores de edad (art. 3), asegura una respuesta estatal adecuada a sus necesidades de atención y protección, y su condición de víctimas del conflicto armado.
3. Las garantías para la reincorporación económica y social sostenible (arts. 7-8, 16-17), tal como ocurre con la renta básica, la asignación única de normalización y el sistema de protección en salud y pensión, tienen un especial impacto en el proceso de reincorporación para los excombatientes que no cuentan con capacidad económica, siempre que adelanten los trámites administrativos para acceder a los beneficios.
4. Aunque los programas y proyectos productivos (arts. 10 al 14), establecen condiciones para facilitar la creación y entrada en funcionamiento de ECOMUN, ello no significa que se deje de aplicar la normatividad vigente frente a las organizaciones de economía solidaria.
5. Las medidas para un marco jurídico completo (arts. 21 y 22), si bien no son mandatos específicos del Acuerdo Final, garantizan la entrega de los beneficios, así como la sostenibilidad de las finanzas públicas del Estado.

12. Universidad Libre

El Director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá, un Docente del Área de Derecho Público y dos Egresados de la Institución solicitan a la Corte Constitucional que declare **inexequible** el Decreto Ley 899 de 2017. Lo anterior, con base en los siguientes argumentos:

Indican que el Decreto Ley 899 de 2017 sustenta su idoneidad en la necesidad imperativa de configurar un marco normativo para la reincorporación económica, social, colectiva e individual de los miembros de las FARC-EP, con posterioridad a la dejación de armas y en su naturaleza individual. Sin embargo, para los intervinientes dicho argumento es insuficiente, pues todo lo establecido en el Acto Legislativo 01 de 2016 supone un ejercicio rápido de concreción estatal del Acuerdo Final. En esa medida, le corresponde al Presidente de la República escoger y argumentar, dentro de todas las posibilidades, cuál figura de concreción normativa es la más idónea para su configuración. No obstante, consideran que el Decreto Ley objeto de control carece de dicha argumentación.

De igual manera, consideran que el parágrafo 1º del Artículo 17 del Decreto Ley 899 de 2017¹¹ vulnera la reserva de ley orgánica, pues contiene en su mandato la

¹¹ “Parágrafo 1. Para garantizar su eficaz implementación y despliegue en el territorio, la puesta en marcha de los programas tomará como base los recursos institucionales de los que dispone el Gobierno Nacional y las entidades del Estado colombiano competentes, sin perjuicio del acceso a otros recursos legales.”

programación y ejecución del Presupuesto de la Nación y de las entidades territoriales encargadas de la implementación de los programas de reivindicación de los miembros de las FARC-EP a la sociedad civil. Es decir, las prescripciones que contiene dicho párrafo condicionan la expedición de actos administrativos y en general de todos los recursos legales para la implementación de dichas políticas públicas.

Así mismo, el ejecutivo impone la obligación a las demás ramas del poder y a las entidades territoriales de disponer recursos institucionales para la implementación del mencionado Decreto, desconociendo la autonomía de dichas entidades.

Por otra parte, advierten que el artículo 4 del Decreto Ley 899 de 2017 que establece la creación de ECOMUN es inconstitucional, toda vez que vulnera los principios de las organizaciones de economía solidaria consagrados en el preámbulo y en los artículos 1, 38, 51, 57, 58, 60 y 103.

13. Defensoría del Pueblo

El Defensor del Pueblo solicita la declaratoria de **exequibilidad** del decreto emitido por el Presidente de la República para garantizar la reincorporación económica y social de los integrantes de las FARC-EP, teniendo en cuenta los argumentos subsiguientes:

Ante todo, la Defensoría señala que el decreto examinado se expidió en uso de las facultades concedidas al Presidente de la República en el Acto Legislativo 01 de 2016 y analizadas jurisprudencialmente (Sentencias C-669 de 2017 y C-160 de 2017). De esta manera, sostiene que: (i) la norma acusada no contiene elementos susceptibles de tramitarse a través de un acto legislativo, ley estatutaria o código, ni requiere de mayorías absolutas para su aprobación; (ii) se expidió dentro de los 180 días a la entrada en vigencia del procedimiento legislativo especial para la paz; (iii) tiene conexidad objetiva, estricta y suficiente con el Acuerdo Final, en particular, con lo dispuesto en el punto 3.2 del mismo, el cual contiene programas y proyectos productivos, las garantías para la reincorporación y las condiciones para la desvinculación de los menores de edad y, por último, (iv) el Estado colombiano debe garantizar la reincorporación civil y las condiciones básicas de subsistencia de los integrantes de las FARC-EP tras la entrega de armas, de ahí, la urgencia de implementar las medidas consagradas en el Decreto Ley 899 de 2017.

No obstante, la solicitud de constitucionalidad del decreto, la Defensoría considera importante que la Corte defina el alcance de los siguientes escenarios normativos:

1. La norma objeto de estudio no incluye medidas específicas que tengan por finalidad comprender las particularidades de la participación de las mujeres y niñas en las filas de las FARC-EP y las expectativas que las mismas tienen de la reincorporación social, tal como fue señalado en el Acuerdo Final (Punto 3.2) y ha sido desarrollado jurisprudencialmente (Auto 092 de 2008).

2. Aunque el artículo 18 del Decreto Ley 899 de 2017 establece que las acciones en materia de reincorporación tendrán un enfoque psicosocial, la norma no determina el alcance que debe tener tal asistencia en la desvinculación de los menores de edad y la reintegración de los miembros de las FARC-EP, en consecuencia, el desarrollo normativo resulta insuficiente.

3. Es necesario realizar una diferenciación conceptual entre reincorporación y desvinculación de los niños y niñas del conflicto armado, la última más respetuosa de la calidad de víctimas de los menores de edad. La desmovilización o reincorporación son expresiones que hacen referencia al abandono voluntario de los adultos de un grupo armado ilegal, quienes tienen, en todo caso, la connotación de victimarios.

4. El vocablo “*lisiado*” contenido en el numeral 13 del artículo 17 del Decreto Ley 899 de 2017 resulta inadecuado para describir la situación de discapacidad de las personas desmovilizadas de las FARC-EP, además de discriminatorio, en los términos de la jurisprudencia constitucional (Sentencia C-458 de 2015).

5. Finalmente, acorde con el principio de interés superior del menor y el carácter integral de los derechos, no debe solamente priorizarse el acceso a la salud y la educación de los menores de edad, sino que se tiene que asegurarse el goce efectivo de todos sus derechos constitucionales.

14. Banco Agrario de Colombia

El Presidente del Banco Agrario de Colombia S.A. presenta su intervención únicamente sobre el artículo 21 del Decreto Ley 899 de 2017, el cual, según su opinión, cumple con los requisitos exigidos en la jurisprudencia constitucional, toda vez que para efectos de la reincorporación económica y social de los integrantes de las FARC-EP se hace necesario que estos tengan acceso al sistema financiero, pues solo así se podrá realizar, en forma efectiva, la entrega de los beneficios económicos previstos en el Acuerdo Final y regulados a través del Decreto Ley objeto de control.

Así mismo, indica que dicha disposición cumple con el principio de unidad de materia, toda vez que los numerales 3.2.2.6 y 3.2.2.7. del Capítulo Tercero del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera hacen referencia expresa al compromiso del Estado de entregar a las personas reinsertadas, como herramienta para lograr una efectiva reincorporación económica y social de estas personas, apoyos económicos para el desarrollo de proyectos productivos, la asignación única de normalización, la renta básica, entre otros, para lo cual necesariamente se requiere que las personas reinsertadas accedan al sistema financiero. En esa medida, refiere que el Banco Agrario es un establecimiento bancario vigilado por la Superintendencia Financiera de Colombia, aliado del Estado para la consecución de sus fines, que permite, dado su objeto social, que este sea un canal idóneo para realizar la entrega de dichos beneficios económicos y para que se logre el control de tal gestión.

De otro lado, señala que la actividad financiera implica un alto grado de riesgo, pues implica el manejo del ahorro público, por consiguiente, las entidades financieras pueden negar la contratación de un producto o el suministro de un servicio financiero cuando tenga razones objetivas y suficientes que indiquen que de llevar a cabo tal contratación la entidad se estaría exponiendo a riesgos más altos de los que puede asumir.

Por ende, señala que aun cuando resulta factible para el Banco Agrario de Colombia S.A. apoyar el proceso de vinculación de los integrantes de las FARC-EP al sistema financiero, en razón a su reincorporación económica y social, para que tal apoyo sea eficaz y pueda ser ejecutado, es necesario que se establezcan una serie de reglas que determinen la forma en que las entidades financieras, en especial el Banco Agrario de Colombia S.A., debe adelantar el proceso de conocimiento del cliente de las personas reincorporadas, reglas o instrucciones que deben ser emitidas por la Superintendencia Financiera de Colombia, de lo contrario, si se realiza el mismo proceso con la normatividad, tal y como está, en materia de conocimiento del cliente y las instrucciones relativas a la administración del riesgo de lavado de activos y de la financiación del terrorismo, el Banco, como cualquier otra entidad vigilada por la Superintendencia, encontraría una serie de impedimentos para realizar la vinculación efectiva de las personas reinsertadas, específicamente, en asuntos tales como el suministro de información, de identificación y contacto, la revisión de listas inhibitorias, entre otros.

En ese orden de ideas, considera que la constitucionalidad de la norma debe ser analizada de cara a los derechos fundamentales de los usuarios o clientes del sistema financiero, así como frente a la autonomía de la voluntad privada del sector financiero y teniendo en cuenta la necesidad de que la Superintendencia Financiera de Colombia emita las instrucciones correspondientes para que las entidades del sector puedan adelantar el proceso de conocimiento del cliente respecto de los integrantes de las FARC-EP que están en proceso de reinserción económica y social, atendiendo a sus propias características y a los riesgos derivados de su vinculación.

15. Superintendencia Financiera de Colombia

El Superintendente Financiero de Colombia señala que, en anteriores ocasiones, el Gobierno Nacional ha definido mecanismos para incorporar al Sistema Financiero a personas cuyas características requieren de un tratamiento diferencial con el fin de garantizar su debida reintegración a la sociedad. Tal es el caso, por ejemplo, de las personas desmovilizadas, los secuestrados y las víctimas del conflicto armado. Y en efecto, dicha reincorporación ha sido posible, por cuanto se han dispuesto mecanismos de identificación de los sujetos objeto de los beneficios y, en esa medida, las entidades financieras han podido dar aplicación a los procedimientos de conocimiento del cliente previo a su ingreso al sistema.

Refiere que el aspecto que reviste mayor análisis en el marco del Decreto Ley 899 de 2017 está relacionado con el riesgo de que ingresen al Sistema Financiero recursos generados u obtenidos mediante el ejercicio de actividades ilícitas que

son fuente del lavado de activos y financiación del terrorismo. Sin embargo, manifiesta que con la estructura que prevé el Decreto objeto de control se entiende que los recursos mediante los cuales se ejecutarán las actividades de reactivación económica de los exintegrantes de las FARC-EP provienen o serán canalizados por el Gobierno Nacional y en ese sentido, el origen estaría claramente establecido.

Finalmente, como complemento de lo anterior, la Superintendencia Financiera señala que exigirá a las entidades vigiladas un seguimiento particular a la implementación del proceso de conocimiento del cliente y a la manera como se monitorea el uso de los productos financieros por parte de esta población, a las cuales le será aplicable las normas vigentes en materia de gestión de lavado de activos y financiación del terrorismo, así como el reporte de operaciones sospechosas, tal y como hoy aplica a los demás clientes de las entidades vigiladas.

16. Departamento del Cesar

El Jefe de la Oficina Jurídica del Departamento del Cesar solicita a la Corte Constitucional acoger los criterios de validez señalados en las Sentencias C-699 de 2016 y C-160 y C-174 de 2017, de acuerdo a las facultades extraordinarias y excepcionales conferidas por el Acto Legislativo 01 de 2016.

17. Departamento de Nariño

El Secretario de Gobierno del Departamento de Nariño, indica que dicho ente territorial le ha apostado a la paz y en ese sentido viene respaldando la implementación del Acuerdo suscrito con las FARC-EP, por consiguiente, se abstiene de hacer alguna observación o emitir un concepto sobre el Decreto Ley 899 de 2017.

18. Superintendencia de la Economía Solidaria

La Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia de la Economía Solidaria solicita a la Corte Constitucional tener en cuenta lo dispuesto en las leyes 79 de 1988 y 454 de 1998 con el fin de que se armonice el Decreto objeto de control.

Indica que no es posible realizar un análisis más profundo del Decreto Ley 899 de 2017, toda vez que dependiendo de la actividad económica que pretenda desarrollar la Organización Especial de Economía Solidaria -ECOMUN- será objeto de vigilancia, inspección y control por parte de la superintendencia a la cual se le hayan asignado estas funciones. De igual manera, de la actividad económica que escojan también dependen los requisitos para su constitución.

19. Departamento del Putumayo

La Jefe de la Oficina Jurídica del Departamento de Putumayo indica que el Decreto Ley 899 de 2017, si bien contempla una serie de beneficios y prerrogativas a favor de los integrantes de las FARC-EP, no incluyó garantías para la no repetición. En esa medida, considera que deben establecerse sanciones, en caso de que las personas, a quienes se les otorguen los mencionados beneficios, reincidan en conductas ilícitas.

20. Departamento de Norte de Santander

La Secretaria Jurídica del Departamento de Norte de Santander sostiene que el Decreto Ley 899 de 2017 se ajusta a derecho, pues el ejecutivo para expedirlo actuó dentro del ámbito de sus competencias, previstas en el artículo 22 de la Constitución Política y el Acto Legislativo 01 de 2016.

V. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, en concepto número 006350, radicado en esta Corporación el 4 de julio del año en curso, solicitó a la Corte Constitucional declarar **exequible** el Decreto Ley 899 de 2017.

El Jefe del Ministerio Público, estructuró su intervención, de un lado, con el análisis de los requisitos de forma y de competencia exigidos por la jurisprudencia constitucional para la expedición de los Decretos Leyes para la Paz, específicamente, del Decreto Ley 899 de 2017 y de otro, con el estudio material de sus disposiciones.

Luego de determinar que el decreto de la referencia supera el control de forma y de competencia, el representante del Ministerio Público pasó a revisar su constitucionalidad encontrando que los 24 artículos se ajustan a la Constitución Política. Lo anterior, con base en los siguientes argumentos:

Frente a los artículos 1 y 2 referentes al objeto del decreto y a sus beneficiarios, considera que dichas disposiciones son respetuosas del ordenamiento constitucional y responden a los propósitos del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y a la construcción de una paz estable y duradera.

En relación con el artículo 3, que establece las reglas para la reincorporación de los menores de edad que hayan salido de los campamentos de las FARC-EP, el Ministerio Público considera que dicha norma es el desarrollo de la Carta Política sobre la necesaria protección prevalente de los derechos de los niños, pues estos por sus condiciones de vulnerabilidad han sido un grupo poblacional altamente afectado por el conflicto, ellos han perdido su infancia en la guerra, y es por esto que sus familias, la sociedad y el Estado, deben velar por el restablecimiento de sus derechos.

Sobre los artículos 4 transitorio, 5 y 6 del Decreto referentes a ECOMUN, el Jefe de la Vista Fiscal indica que dichas disposiciones son consecuentes con la urgencia y necesidad de promover el proceso de reincorporación económica y social de los integrantes de las FARC-EP, por lo tanto, se encuentra justificada la celeridad implementada en los trámites y las excepciones establecidas para los requisitos formales de constitución de ECOMUN. En esa medida, considera que como la organización de que tratan los mencionados artículos estará sujeta a la regulación vigente en materia de organizaciones solidarias y será vigilada por la Superintendencia Nacional de Economía Solidaria, las disposiciones precedentes se encuentran ajustadas al ordenamiento constitucional.

Respecto a los artículos 7, 8 y 9 que establecen las garantías para una reincorporación económica y social sostenible, el Ministerio público estima que se trata de una medida justificada, toda vez que los miembros de las FARC-EP son personas que en su mayoría no ha tenido oportunidades laborales ni de formación educativa, lo que reduce considerablemente las opciones de que generen los ingresos básicos para su subsistencia en un periodo inmediatamente posterior a la dejación de armas y a la reintegración a la vida civil, por lo que en aras de garantizar los derechos fundamentales de dicha población y sus familias, el Estado acordó otorgar un apoyo económico para la subsistencia en condiciones dignas, mientras reciben algún tipo de formación que les permita ser competitivos en el mercado laboral y se adaptan a la vida civil.

El Señor Procurador General de la Nación advierte que los artículos 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 y 23 desarrollan y regulan medidas e instrumentos jurídicos, sociales y económicos indispensables para la reincorporación de los integrantes de las FARC-EP a la vida civil, sin los cuales se imposibilitaría la implementación del Acuerdo Final y el consecuente cumplimiento de lo allí pactado.

Además, considera que cada uno de los mecanismos propuestos por el Decreto ley 899 de 2017 garantiza el acceso a las condiciones mínimas que se requieren para que los integrantes de las FARC-EP inicien la vida civil, como la salud, los bienes básicos para la subsistencia, la educación, la protección a la familia, el trabajo y la vivienda. Así mismo, estima que con dichas disposiciones no se desconoce ninguna norma constitucional, por el contrario, con ellas se materializan los fines del Estado y los derechos y prerrogativas fundamentales de las personas.

Finalmente, refiere que las medidas consagradas en el Decreto Ley 899 de 2017 son transitorias e idóneas para el fin que persiguen, pues la paz no se construye solo con la dejación de armas sino también con las circunstancias propicias para llevar una vida en condiciones dignas y justas como lo postula el Estado Social de Derecho.

VI. CONSIDERACIONES

Competencia

La Corte Constitucional es competente para decidir sobre la constitucionalidad del Decreto Ley No. 899 de 2017, toda vez que se trata de una norma expedida por el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 2º del Acto Legislativo No. 01 de 2016 para promulgar normas tendientes a 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.

Tal y como lo prevé expresamente el inciso tercero del artículo 2º del citado Acto Legislativo, le corresponde a la Corte llevar a cabo el control automático de constitucionalidad del Decreto Ley 899 de 2017, con posterioridad a su entrada en vigencia; circunstancia que, por mando del artículo 24 del referido ordenamiento, se cumplió el día 29 de mayo del presente año, por ser esta la fecha de su publicación.

Cabe señalar que el Acto Legislativo, con fundamento en el cual se expidió el decreto objeto de control automático de constitucionalidad, se encuentra vigente¹², en la medida que, conforme lo precisó la Corte en la Sentencia C-160 de 2017, se cumplieron los requisitos establecidos por esta Corporación en la Sentencia C-699 de 2016, para la refrendación popular del Acuerdo Final¹³.

Problema jurídico y metodología de la decisión

¹² Acto Legislativo No. 01 de 2016. “Artículo 5º. Vigencia. El presente acto legislativo rige a partir de la refrendación popular del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.”

¹³ C-160 de 2017. “cabe entender que el proceso de Refrendación Popular del Acuerdo Final concluyó con las proposiciones aprobatorias en ambas Cámaras Legislativas en sus sesiones plenarias celebradas el 29 y 30 de noviembre de 2016 y, en consecuencia, el Acto Legislativo 01 de 2016 se encuentra vigente”

En la presente causa, le corresponde a la Corte Constitucional resolver el siguiente problema jurídico:

¿Si el Decreto Ley 899 de 2017, por el cual se establecen medidas e instrumentos para la reincorporación económica y social colectiva e individual de los integrantes de las FARC-EP conforme al Acuerdo Final, expedido por el Presidente de la República en uso de las facultades extraordinarias consagradas en el artículo 2 del Acto legislativo 01 de 2016, cumple con los parámetros procedimentales y materiales para ajustarse a la Constitución Política?

Con ese propósito, la Sala Plena dividirá en dos partes el juicio de constitucionalidad. En la primera parte, se abordará el *examen procedimental* de la norma objeto de estudio. Para ello, **(i)** se expondrán las principales reglas a las que se encuentran sometidos los decretos con fuerza de ley, expedidos con base en las facultades concedidas por el artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016; **(ii)** enfatizando en los límites de forma y de competencia desarrollados por la Jurisprudencia constitucional, para luego, a partir de dichas reglas; **(iii)** analizar su cumplimiento en el caso concreto.

De encontrarse que el Decreto Ley 899 de 2017 satisface los requisitos de procedimiento, debe continuar la Corte con la segunda parte del juicio de constitucionalidad, consistente en el *análisis material* de las normas que hacen parte del mencionado decreto.

Debe aclarar la Sala que, para efectos de llevar a cabo el análisis de constitucionalidad del Decreto Ley 899 de 2017, tanto por su aspecto procedimental como por su contenido material, se tendrá en cuenta el contenido del Acuerdo Final suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016, así como también las observaciones formuladas por los distintos intervinientes y por el Ministerio Público.

1. Examen procedimental del Decreto Ley 899 de 2017

1.1. Aspectos generales del control de constitucionalidad de los decretos con fuerza de ley expedidos en virtud del Acto Legislativo No. 01 de 2016

El Acto Legislativo No. 01 de 2016, consagra instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo de paz, suscrito entre el Gobierno Nacional y el grupo armado ilegal FARC-EP. Dicha reforma constitucional establece dos tipos de procedimientos transitorios para la producción legislativa (actos legislativos, leyes y decretos con fuerza de ley). El primero de ellos, es el previsto en el artículo 1º, concebido como un trámite abreviado denominado “*procedimiento legislativo especial*”, que se surte directamente ante el Congreso, sometido a mayorías especiales y sujeto a control automático de constitucionalidad. El segundo, por su parte, es la concesión de las denominadas “*facultades presidenciales para la paz*”, reguladas en el artículo 2º

de la normativa mencionada¹⁴, y que se constituye en el fundamento jurídico para la expedición del Decreto Ley 899 de 2017.

En relación con los procedimientos transitorios de producción legislativa contenidos en el Acto Legislativo No. 01 de 2016, la Corte ha tenido oportunidad de pronunciarse en anteriores decisiones¹⁵. Tales pronunciamientos han tenido lugar, principalmente, a propósito de algunas demandas de inconstitucionalidad que se han formulado en contra de las disposiciones del referido acto legislativo. No obstante, es importante aclarar que este Tribunal también se ha referido al alcance de las reglas que hacen parte del Acto Legislativo 01 de 2016, en virtud del control automático de constitucionalidad llevado a cabo sobre las medidas normativas expidas a través de los procedimientos de producción legislativa especial establecidos en la citada enmienda constitucional.

Con respecto al contenido del artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016, que regula las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República para expedir decretos con fuerza de ley que faciliten y aseguren la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final, la Corte se pronunció en la Sentencia C-699 de 2016, con ocasión de una demanda de inconstitucionalidad formulada en su contra, que le atribuía a la norma el haber incurrido en un vicio de competencia, derivado de la presunta sustitución del principio de separación de poderes. En el mencionado fallo, la Corte sostuvo que las “*facultades presidenciales para la paz*” no sustituyen el principio de separación de poderes, por cuanto la reforma constitucional que las regula, “*contempla garantías suficientes para evitar que el Congreso se vea privado de su competencia legislativa*”, materializadas en una habilitación temporal y transitoria cuyo ejercicio es en esencia limitado por reglas que determinan su ámbito excepcional de aplicación. Tales garantías fueron identificadas y precisadas por la Corte en los siguientes términos:

- (i) La norma acusada solo habilita al Presidente de la República para expedir decretos con fuerza de ley que tengan por objeto “*facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo*” del Acuerdo Final. Por consiguiente, dichas normas deben tener conexidad objetiva, estricta y suficiente con el mismo.
- (ii) El Presidente de la República, en virtud de dichas facultades, no tiene competencia para expedir actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, códigos, leyes que necesitan mayorías calificadas o absolutas, leyes tributarias, ni tampoco puede regular otras materias que tienen estricta reserva de ley, y que no son expresamente mencionadas en la reforma, como, por ejemplo, la restricción de la libertad de expresión o la creación de delitos o incremento de penas.
- (iii) En la implementación del acuerdo final, la rama legislativa tiene competencia principal para legislar. Por tanto, solo se justifica ejercer las facultades previstas en el artículo 2 del Acto Legislativo No. 01 de 2016 en

¹⁴ C-253 de 2017.

¹⁵ C-699 de 2016, C-160 de 2017, C-332 de 2017.

circunstancias extraordinarias, cuando resulte “*estrictamente necesario*” apelar a ellas en lugar de someter el asunto al procedimiento legislativo correspondiente.

- (iv) El Presidente de la República solo puede ejercer esta facultad durante un tiempo limitado, 180 días, vencido el cual el legislador queda habilitado para reformar o derogar los decretos con fuerza de ley expedidos.
- (v) Los decretos ley que se profieran con fundamento en el Acto Legislativo No. 01 de 2016 tienen control constitucional automático, posterior e integral.

Conforme con las consideraciones planteadas en la Sentencia C-699 de 2016, es claro que, aun cuando las “*facultades presidenciales para la paz*”, reguladas en el artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016, no sustituyen el principio de separación de poderes, su ejercicio es de alcance excepcional y restrictivo. Por consiguiente, toda delegación en el Gobierno para el ejercicio de la facultad de producción normativa debe estar sometida a precisos límites y condiciones, pues de lo contrario se sustituiría la Constitución, al desequilibrar el modelo de frenos y contrapesos y, correlativamente, concentrar excesivamente el poder político en el Gobierno¹⁶.

En virtud de tal consideración, la Corte, en la citada Sentencia C-699 de 2016, definió los presupuestos principales que determinan la validez constitucional del ejercicio de las “*facultades presidenciales para la paz*”. En ese sentido, debe entenderse que, *prima face*, el Acuerdo Final para la Paz debe implementarse en el marco de lo dispuesto en el Acto Legislativo 01 de 2016 y de lo señalado por la Corte en la Sentencia C-699 de 2016.

Desde ese punto de vista, el examen en sede judicial de los decretos con fuerza de ley expedidos con ocasión de las “*facultades presidenciales para la paz*”, debe llevarse a cabo a partir de dos tipos de límites: **(i)** los de procedimiento, que comprende, a su vez, aquellas condiciones formales y de competencia que son necesarias para promulgar válidamente la norma extraordinaria; y **(ii)** los de contenido material, derivados de la confrontación objetiva entre las disposiciones controladas y la Constitución Política.¹⁷

Sobre esa base, inicialmente, la Corte procederá a llevar a cabo el control de constitucionalidad del procedimiento de expedición del Decreto Ley 899 de 2017, que, como se ha dicho, comprende verificar los vicios de forma y de competencia, para luego proceder al estudio material o de fondo de las medidas contenidas en el referido ordenamiento.

1.2. Límites procedimentales para la expedición de los decretos ley que implementan el Acuerdo Final

Límites formales

¹⁶ C-253 de 2017.

¹⁷ C-174 de 2017.

Esta Corporación ha precisado que los límites formales que se deben verificar al estudiar los decretos con fuerza de ley que implementen el Acuerdo Final, son los siguientes:

- (i) **Los decretos deben ser adoptados por el Presidente de la República.** Cabe señalar, en relación con dicho requisito, que esta Corporación, en la Sentencia C-160 de 2017, precisó que, por tratarse de una competencia gubernamental, los decretos deben cumplir con lo establecido en el inciso tercero del artículo 115 de la Constitución, de acuerdo con el cual “[n]ingún 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”. En esa medida, **los decretos ley también deben ser suscritos por el Ministro del ramo o Director de Departamento pertinente.**
- (ii) **A los decretos se les debe asignar un título.** Dicho requisito, encuentra un claro fundamento en el artículo 169 de la Carta Política, en el que se dispone que: “*El título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido*”. En la Sentencia C-174 de 2017, la Corte explicó que el Presidente de la República, al ejercer la función legislativa de forma extraordinaria, debe cumplir con los requisitos contemplados en la Constitución para las leyes, siendo el título un elemento relevante de tales actos, en el propósito de determinar el objeto y contenido del ordenamiento que se pretende expedir.
- (iii) **Que en el respectivo decreto se haya invocado expresamente la facultad por la cual el Presidente de la República adquiere atribuciones para dictarlo.** En la Sentencia C-174 de 2017, esta Corporación justificó la exigencia del aludido requisito, señalando que el mismo es necesario para precisar la naturaleza jurídica del acto y, en consecuencia, garantizar que el control constitucional lo realice la autoridad judicial competente.
- (iv) **Que los decretos tengan una motivación o carga argumentativa suficiente, que demuestre su condición de instrumento para la implementación y desarrollo del Acuerdo Final.** La jurisprudencia constitucional ha considerado la validez constitucional del referido requisito, en el entendido que, por su intermedio, es posible evaluar el respeto de los límites competenciales a que están sometidas las “*facultades presidenciales para la paz*”.

Límites de competencia

Como ha sido explicado por la jurisprudencia constitucional, las facultades otorgadas al Presidente de la República, mediante el Acto Legislativo No. 01 de 2016, no son una atribución genérica o abierta al Gobierno para la producción

legislativa sino una competencia excepcional. Dicha habilitación se confiere, exclusivamente, por la necesidad de expedir medidas dirigidas a la implementación de un acuerdo de paz adoptado en el marco propio de la justicia transicional. Sobre esa base, como ha sido explicado, las “*facultades presidenciales para la paz*” se encuentran sometidas, ente otros, a límites competenciales.

En relación con los **límites de competencia**, la jurisprudencia constitucional¹⁸ ha señalado que el contenido del decreto correspondiente debe tener como objeto facilitar y asegurar la implementación y desarrollo del Acuerdo Final, lo cual quiere significar que debe comprobarse el cumplimiento de los requisitos de conexidad objetiva, estricta y suficiente entre el decreto y el Acuerdo de paz, así como también los requisitos de necesidad estricta y oportunidad en el ejercicio de dicha atribución.

A continuación, se explicarán cada uno de los límites especiales de competencia¹⁹, para efectos de proceder después a verificar su cumplimiento frente al Decreto Ley 899 de 2017:

- (i) **Los decretos respectivos deben haber sido expedidos dentro del término de los 180 días siguientes a la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2016.** Tal y como lo ha puesto de presente esta Corporación, al referirse al contenido del artículo segundo del Acto Legislativo 01 de 2016, las “*facultades presidenciales para la paz*” tienen una vigencia de 180 días contados a partir de la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2016.

Cabe destacar que, en la Sentencia C-160 de 2017, la Corte precisó que el proceso de refrendación popular del Acuerdo Final se cumplió a cabalidad y concluyó en el Congreso de la República, “*mediante la aprobación mayoritaria de las proposiciones número 83 y 39 del 29 y 30 de noviembre de 2016, en las plenarias del Senado de la República y la Cámara de Representantes, respectivamente y mediante la exposición de motivos que dio lugar a la Ley 1820 de 2016 y en el artículo 1º de esta normativa*”. 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 1º de diciembre de 2016*”²⁰, por ser esta la fecha en la que entró en vigencia el Acto Legislativo 01 de 2016.

Sobre la fecha en que expiraron dichas facultades, se pronunció la Corte en la Sentencia C- 331 de 2017, aclarando que el término de 180 días al que hace referencia el artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016, corre en días calendario, toda vez que la expedición de los decretos ley por parte del Presidente de la República no depende del funcionamiento ordinario de otra entidad pública, y, por tanto, el ejercicio de las facultades puede ocurrir

¹⁸ C-160 de 2017, C-174 de 2017, C-224 de 2017, C-253 de 2017, C-289 de 2017, C-331 de 2017.

¹⁹ C-160 de 2017 y C-253 de 2017.

²⁰ C-331 de 2017.

tanto en días hábiles como en días no laborales²¹. Conforme con ello, en el mismo fallo se aclaró que “*Las facultades legislativas para la paz sólo podrán ser ejercidas hasta el día 29 de mayo de 2017*”.

- (ii) **Conexidad objetiva**²². El Gobierno debe demostrar el vínculo cierto y verificable entre un contenido del Acuerdo Final y la materia del decreto respectivo. La regla fijada en el Acto Legislativo determina que dichos decretos deben servir para facilitar y asegurar la implementación del Acuerdo. Ello quiere decir que son desarrollos del mismo, lo que implica que no puedan regular aspectos diferentes o que rebasen el ámbito de aquellos asuntos imprescindibles para el proceso de implementación. Sobre este último aspecto, se desconocerá la conexidad objetiva cuando la materia regulada, aunque en un primer momento se advierta que está vinculada con el Acuerdo Final, termina por regular asuntos que exceden los propósitos de su implementación.
- (iii) **Conexidad estricta**. En virtud de tal requisito, también denominado por la jurisprudencia constitucional como juicio de *finalidad o conexidad teleológica*, el Gobierno debe demostrar que el desarrollo normativo contenido en el decreto responde de manera precisa a un aspecto definido y concreto del Acuerdo. Esta limitación resulta crucial en términos de preservación del principio de separación de poderes. Como es bien sabido, las materias sobre las cuales versa el Acuerdo Final están vinculadas a diferentes aspectos relativos a (i) el desarrollo agrario integral; (ii) la participación en política, en particular de los integrantes de los grupos armados en armas; (iii) fin del conflicto armado; (iv) el problema de las drogas ilícitas; (v) los derechos de las víctimas; y (vi) la implementación, verificación y refrendación de los acuerdos. Por ende, en virtud de la amplitud de esas materias, una concepción genérica de la habilitación legislativa extraordinaria conllevaría irremediablemente a desconocer la naturaleza estrictamente limitada de la competencia gubernamental de producción legislativa. Asimismo, esta visión amplia significaría un desequilibrio de los poderes públicos a favor del Ejecutivo, quien quedaría investido de una facultad omnímoda para regular los más diversos aspectos de la vida social, en grave perjuicio del principio democrático y la separación de poderes.

Así, la valoración de la conexidad estricta supone una labor en dos niveles, uno externo y otro interno: en el externo, el Gobierno deberá identificar cuál es el contenido preciso del Acuerdo que es objeto de implementación y en el interno, demostrar que la medida respectiva está vinculada con dicho contenido. Por ende, se incumplirá esta condición cuando: (i) la referencia que haga el Gobierno al Acuerdo no tenga un nivel de precisión, al referirse a materias genéricas de este; o (ii) no exista un vínculo verificable entre la

²¹ El período de 180 días hábiles, contados a partir del 1 de diciembre de 2016, significaría que las facultades legislativas para la paz se extienden hasta finales del mes de agosto, mientras que el término inicial del procedimiento legislativo especial expira a finales del mes de mayo.

²² El requisito de conexidad objetiva aparece regulado en la Sentencia C-699 de 2016, y ha sido aplicado en pronunciamientos posteriores, en particular, en la Sentencia C-160 de 2017, donde la Corte fijó su naturaleza y alcance.

materia precisa y los contenidos del decreto respectivo, de manera que la norma extraordinaria termine regulando asuntos diferentes a los del Acuerdo Final, los cuales deben ser en toda circunstancia tramitados a través del procedimiento legislativo ordinario.

- (iv) **Conexidad suficiente.** Al Gobierno le corresponde demostrar el grado de estrecha proximidad entre las materias objeto de regulación por parte del decreto respectivo y el contenido preciso del Acuerdo que se pretende implementar. Esto quiere decir que deben concurrir en la motivación del decreto, los argumentos que expliquen por qué las normas que contiene son desarrollo propio del Acuerdo, los cuales, además, deben mostrar de forma convincente la existencia de un vínculo inescindible e indiscutible entre ellos. De ese modo, tal y como sucede en el caso de la conexidad estricta, las argumentaciones del Gobierno que sean genéricas o que se refieran a relaciones incidentales o indirectas entre el decreto correspondiente y el contenido preciso del Acuerdo, desconocerán la conexidad suficiente e implicarán un ejercicio excesivo de las facultades extraordinarias conferidas por el Acto Legislativo No. 01 de 2016.
- (v) **Necesidad estricta.** En la Sentencia C-699 de 2016, la Corte fue clara en señalar que: *“en la implementación del acuerdo final, la rama legislativa tiene competencia principal para legislar. Por tanto, se justifica ejercer las [facultades presidenciales para la paz] solo en circunstancias extraordinarias, cuando resulte estrictamente necesario apelar a ellas en lugar de someter el asunto al procedimiento legislativo correspondiente”*. Sobre esa base, la misma jurisprudencia ha destacado que el carácter limitado de la habilitación legislativa extraordinaria se explica en el origen derivado que tienen las facultades de producción normativa del Presidente. Esta, a su vez, encuentra fundamento en el *déficit* de deliberación y de representatividad de las minorías políticas que es connatural a la adopción de los decretos con fuerza de ley, pero que se ve compensada en el debate en el Congreso al conceder la autorización legislativa al Presidente, con precisión y claridad.

Es por esta razón que, se insiste, la habilitación legislativa extraordinaria es limitada materialmente y tiene carácter excepcional, puesto que la regla general para la producción normativa en el Estado constitucional es la actividad ordinaria del Congreso, en tanto la misma cuenta con niveles suficientes de representatividad democrática, deliberación y protección de los derechos de participación, en particular de las minorías.

Esta condición de excepcionalidad, exige, entonces, al Gobierno demostrar que el trámite legislativo ordinario, así como el procedimiento legislativo especial de que trata el artículo 1º del Acto Legislativo No. 01 de 2016, no eran idóneos para regular la materia objeto del decreto. Por ende, el requisito de necesidad estricta exige que la regulación adoptada a través de la habilitación legislativa extraordinaria tenga carácter urgente e imperioso, de manera tal que no sea objetivamente posible tramitar el asunto a través

de los canales deliberativos que tiene el Congreso, bien sea ordinarios o extraordinarios.

Dichos canales, como se ha señalado, tienen carácter principal y preferente para la producción legislativa, de manera tal que la expedición de los decretos leyes debe partir de la demostración acerca de la imposibilidad objetiva, en razón a la falta de idoneidad del procedimiento legislativo ante el Congreso.

Por esta misma razón, tampoco resultará válida, desde la perspectiva constitucional, la utilización de la habilitación legislativa extraordinaria para la regulación de asuntos que, por su naturaleza, requieren la mayor discusión democrática posible y que, por la misma razón, están sometidos a reserva estricta de ley.

En ese sentido, el ámbito de validez de los decretos dictados al amparo del artículo 2º del Acto Legislativo No. 01 de 2016, es el de servir de medios para la implementación del Acuerdo, respecto de aquellos asuntos eminentemente instrumentales y que, por lo mismo, no están supeditados a la comprobación de un grado de deliberación democrática suficiente. Por el contrario, cuando se trate de materias propias del Acuerdo que han sido consideradas como de reserva estricta de ley y, por esa razón, requieren de dicho grado de deliberación, deberá hacerse uso del trámite legislativo, bien sea ordinario o extraordinario.

Ahora bien, tal y como lo ha puesto de presente esta Corporación, la acreditación por parte del Gobierno del requisito de necesidad estricta, no se suple simplemente con exponer criterios de conveniencia política o eficiencia en la expedición normativa, sino que exigen un estándar mayor, consistente en la demostración acerca de la ausencia de idoneidad del mecanismo legislativo ordinario u especial, en virtud de las condiciones de urgencia antes mencionadas. En otras palabras, lo que le corresponde al Ejecutivo es establecer, dentro de los considerandos de los decretos extraordinarios, cómo el uso de la habilitación legislativa especial es imperioso para regular la materia específica de que trata el decreto respectivo. De no demostrarse ese grado de necesidad, se estaría ante un abuso en el ejercicio de la habilitación legislativa extraordinaria, puesto que se actuaría en abierto desmedro del carácter general y preferente de la cláusula de competencia legislativa a favor del Congreso.

- (vi) **Asuntos excluidos del ejercicio de las “*facultades presidenciales para la paz*”.** El artículo 2º del Acto Legislativo No. 01 de 2016 establece expresamente que las “*facultades presidenciales para la paz*” no podrán ser utilizadas para expedir actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes códigos, leyes que necesitan mayorías calificada o absoluta para su aprobación, ni para decretar impuestos. De acuerdo con dicha restricción, es claro que el Congreso, en su condición de constituyente derivado, determinó que ciertos asuntos, por su importancia, trascendencia y relevancia constitucional, debían estar excluidos de la habilitación

legislativa extraordinaria concedida al Presidente de la República; quedando tales asuntos sometidos a la deliberación democrática como condición para su expedición.

En punto a las restricciones que condicionan el ejercicio de las “*facultades presidenciales para la paz*”, en la Sentencia C-699 de 2016, la Corte precisó que, por fuera de las consagradas expresamente en el artículo segundo del Acto Legislativo 01 de 2016, concurrían otros límites implícitos al ejercicio de tales facultades. Al respecto, precisó que, “*en la medida en que no son admisibles las reformas tácitas a la Constitución,*²³ *tampoco pueden usarse las facultades extraordinarias para regular asuntos sujetos a reserva de ley que no estén mencionados en el artículo 150-10 de la Carta Política o en el artículo 2 acusado, tales como la restricción de la libertad de expresión, la creación de delitos o el incremento penas (CP arts. 29 y 93)*”.

Así las cosas, el marco de habilitación de los decretos expedidos al amparo de las “*facultades presidenciales para la paz*”, está supeditado al propósito de servir de medios para la implementación del acuerdo, concretamente, en relación con aquellos asuntos eminentemente instrumentales y que, por su propia naturaleza, no requieren para su convalidación y legitimidad de la deliberación y el debate democrático.

- (vii) **Debe cumplirse con el requisito de Consulta Previa en caso que haya lugar a ella.** Además de los límites especiales de competencia descritos, también le corresponde a la Corte verificar si, frente a la norma expedida, por razón de la materia en ella regulada, ha debido cumplirse con el requisito de la consulta previa en favor de los grupos étnicos. En efecto, la jurisprudencia constitucional ha dejado claro que, en desarrollo de la función de ejercer el control de constitucionalidad, automático o rogado de los actos legislativos, leyes y decretos con fuerza de ley, le corresponde a la Corte Constitucional verificar el cumplimiento del requisito de la consulta previa, cuando las medidas adoptadas en la respectiva norma afecten directamente a las comunidades étnicas. Sobre el particular, la Corte ha señalado que la consulta previa es un derecho fundamental de los grupos étnicos, reconocido y protegido por la Constitución Política y el Convenio 169 de la OIT, que como tal, es exigible judicialmente.

1.3. Evaluación procedimental del Decreto Ley 899 de 2017

Cumplimiento de los requisitos formales

La Sala advierte que el Decreto Ley 899 de 2017, cumplió con todos los requisitos de forma para su expedición, tal y como se pasa a explicar:

²³ Sentencia C-588 de 2009 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. SV Mauricio González Cuervo, Nilson Pinilla Pinilla, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Humberto Sierra Porto): “en concordancia con el carácter escrito de la Constitución, la reforma sea expresa y pierda toda oportunidad la introducción de modificaciones tácitas o de imposible, difícil o dudoso conocimiento. La exigencia de acuerdo con la cual cualquier reforma debe conducir a reformular la redacción de la disposición alterada se conoce como principio de certificación y evidencia y, aunque lógicamente deriva del carácter escrito de los textos constitucionales”.

En primer lugar, el Decreto Ley 899 de 2017 fue expedido por el Presidente de la República, y suscrito por los Viceministros encargados de los Ministerios del Interior y de Hacienda y Crédito Público, el Ministro de Salud y Protección Social y el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, que son las autoridades de Gobierno involucradas en las medidas e instrumentos a implementar en el referido decreto para la reincorporación económica y social colectiva e individual de los integrantes de las FARC-EP. En ese orden, se entiende conformado el Gobierno en los términos del artículo 115 de la Carta Política.

En segundo lugar, el Decreto 899 de 2017 trae un título o epígrafe, con el siguiente contenido: *“Por el cual se establecen medidas e instrumentos para la reincorporación económica y social colectiva e individual de los integrantes de las FARC-EP conforme al Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016”*. Dicho título se entiende suficiente para cumplir con el requisito del artículo 169 de la Carta, en el entendido que, en principio, permite determinar el objeto y contenido del decreto.

En tercer lugar, el Decreto Ley 899 de 2017 consagra la fuente de su competencia, en el sentido de expresar que su expedición se surte *“En ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016...”*

Finalmente, el Presidente de la República expone en los considerandos del Decreto Ley 899 de 2017, los motivos y fundamentos que sustentan su expedición y las medidas que en él se adoptan. Cabe advertir que, en esta etapa del control, la verificación sobre la existencia de motivación es eminentemente formal, en el sentido que se limita a constatar solamente la existencia objetiva de motivación, sin reparar en su contenido.

Por ende, encuentra la Corte que el Decreto bajo examen es constitucional en su forma.²⁴

Cumplimiento de los requisitos de competencia

1.3.1. El decreto fue expedido dentro del término establecido en el artículo segundo del Acto Legislativo No. 01 de 2016. Como ya fue señalado, las *“facultades presidenciales para la paz”* deben ejercerse dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2016. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el término de 180 días con que cuenta el Gobierno para el ejercicio de tales facultades, comenzó a contarse a partir del 1º de diciembre de 2016 -por ser esta la fecha en la que entró en vigencia el Acto Legislativo 01 de 2016-, prorrogándose hasta el día 29 de mayo de 2017. Bajo esos parámetros, advierte la Corte que el Decreto No. 899 de 2017, objeto de control, cumple con el requisito de temporalidad, pues el mismo fue expedido el 29 de mayo de 2017.

²⁴ C-174 de 2017.

Algunos intervinientes cuestionan la competencia del Presidente de la República para expedir el Decreto Ley 899 de 2017, sobre la base de considerar que la decisión del plebiscito del pasado 2 de octubre de 2016, negó la refrendación popular de lo pactado con los integrantes de las FARC-EP y que, además, fueron escasos los resultados de la renegociación.

Al respecto, basta con precisar que el tema relacionado con la refrendación del Acuerdo Final y la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2016, fue estudiado y resuelto por la Corte en la Sentencia C-160 de 2017, donde la Corporación definió que el proceso de refrendación popular del Acuerdo Final se cumplió a cabalidad y concluyó en el Congreso de la República, *“mediante la aprobación mayoritaria de las proposiciones número 83 y 39 del 29 y 30 de noviembre de 2016, en las plenarias del Senado de la República y la Cámara de Representantes, respectivamente y mediante la exposición de motivos que dio lugar a la Ley 1820 de 2016 y en el artículo 1º de esta normativa”*. Por lo tanto, se dispuso en el mismo fallo que el Acto Legislativo 01 de 2016 entró en vigencia el 1º de diciembre del mismo año, entendiéndose activada la Competencia del Presidente de la República para expedir, entre otros, el Decreto Ley 899 de 2017.

1.3.2. Cumplimiento de la conexidad objetiva. La conexidad objetiva exige demostrar un vínculo cierto y verificable entre el contenido del Acuerdo Final y la materia del decreto expedido. Ello, en el entendido que los decretos expedidos deben servir para facilitar y asegurar la implementación y desarrollo del Acuerdo.

Sobre esa base, para establecer el cumplimiento del referido requisito respecto del Decreto Ley 899 de 2017, debe tomarse en consideración que el Acuerdo de Paz gira en torno a seis puntos básicos: **1)** desarrollo agrario integral; **2)** participación política; **3) fin del conflicto;** **4)** solución al problema de las drogas ilícitas; **5)** acuerdo sobre las víctimas del conflicto; e **6)** implementación, verificación y refrendación.

En ese contexto, el Decreto 899 de 2017, tiene como objeto *“definir y establecer los criterios, medidas e instrumentos del Programa de Reincorporación Económica y Social, colectiva e individual, a la vida civil de los integrantes de las FARC-EP, conforme a lo establecido en el Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016”*. (Art. 1º). Con ese propósito, a través de 24 artículos, el citado ordenamiento regula aspectos relacionados con: (i) beneficiarios de las medidas de reincorporación y límites de acceso a los beneficios (arts. 2 y 22); (ii) reincorporación de menores de edad (art. 3); (iii) creación de una organización de economía social y/o solidaria - ECOMUN- (arts. 4 transitorio, 5 y 6); (iv) beneficios económicos y de protección en seguridad social (arts. 7, 8, 9, 12 y 15); (v) identificación de necesidades mediante un censo socioeconómico y enfoque sicosocial (arts. 10 y 18); pedagogía para la paz (art. 19); (vi) planes, programas y proyectos productivos y sociales (arts. 11, 13, 14 y 17); (vii) recursos para la reincorporación, asignación, distribución y racionalización de los mismos (arts. 16, 20 y 23); y (viii) acceso al sistema financiero (art. 21).

Revisado el contenido del decreto bajo examen, advierte la Corte que el mismo se inscribe en el punto 3) del Acuerdo que trata sobre el “*fin del conflicto*”, adoptando medidas de implementación, concretamente, en lo relacionado al punto 3.2., desarrollando a su vez las materias específicas de los puntos 3.2.2, 3.2.2.1, 3.2.2.3, 3.2.2.4, 3.2.2.5, 3.2.2.6, 3.2.2.7 y 3.2.2.8, que precisamente, tratan los aspectos del Acuerdo referentes a la reincorporación de las FARC-EP a la vida civil en lo económico y en lo social.

En efecto, en los puntos 3.2.2, 3.2.2.1, 3.2.2.3, 3.2.2.4, 3.2.2.5, 3.2.2.6, 3.2.2.7 y 3.2.2.8 del Acuerdo Final, se trata el tema de la reincorporación económica y social de los miembros de las FARC-EP, promoviendo acciones dirigidas a: la reincorporación de los menores de edad que hayan salido de los campamentos de las FARC EP; permitir la creación jurídica de una organización de economía social y/o solidaria; el reconocimiento de garantías económicas y de protección social para una reincorporación sostenible; enfoque diferencial y psicosocial; y el desarrollo y ejecución de programas y proyectos productivos y sociales en favor de los miembros de las FARC EP; aspectos que, sin duda, se encuentran plenamente desarrollados en el Decreto Ley 899 de 2017.

La apreciación de la Corte, coincide a su vez con lo dicho en los considerandos del Decreto 899 de 2017, en el que se afirma, respecto del cumplimiento del requisito de conexidad objetiva, lo siguiente:

“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 asegurarla implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo y (iii) no regula aspectos diferentes, ni rebasa el ámbito de aquellos asuntos imprescindibles para el proceso de implementación del Acuerdo Final.” Lo anterior, en la medida en “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, consagrando acciones tendientes a facilitar la formalización jurídica de una organización de economía social y/o solidaria, el desarrollo y ejecución de programas y proyectos productivos sostenibles, el reconocimiento de garantías para una reincorporación económica y social sostenible, la reincorporación de los menores de edad que hayan salido de los campamentos de las FARC EP lo cual se encuentra plenamente desarrollado en el presente decreto ley.”

Así las cosas, en la medida que se encuentra acreditada la existencia de un vínculo cierto y verificable entre el Decreto y el Acuerdo Final, el requisito de conexidad objetiva se encuentra cumplido.

1.3.3. Cumplimiento de la Conexidad estricta. La conexidad estricta exige un vínculo directo -por oposición a lo incidental y accesorio-entre el contenido del decreto proferido y un aspecto definido y concreto del Acuerdo. Así entendida, la valoración de la conexidad estricta supone una labor en dos niveles, uno externo y otro interno: en el externo, el Gobierno deberá identificar cuál es el contenido

preciso del Acuerdo que es objeto de implementación y en el interno, demostrar que la medida respectiva está vinculada con dicho contenido.

En relación con la **conexidad estricta a nivel externo**, el Gobierno, en los considerandos del Decreto No.899 de 2017, señala que dicha disposición *“responde en forma precisa al punto 3.2., del Acuerdo Final”*. Posteriormente, y después de relacionar la conexidad de cada uno de los 24 artículos del Decreto con el Acuerdo Final, refiere que: *“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 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.”*

Ciertamente, como ya fue señalado, una vez revisado el contenido del decreto bajo examen, para la Corte es claro que el mismo se inscribe en el punto 3) del Acuerdo que trata sobre el *“fin del conflicto”*, adoptando medidas de implementación, concretamente, en lo relacionado con el punto 3.2., desarrollando a su vez las materias específicas de los puntos 3.2.2, 3.2.2.1, 3.2.2.3, 3.2.2.4, 3.2.2.5, 3.2.2.6, 3.2.2.7 y 3.2.2.8, que precisamente, tratan los aspectos del Acuerdo referentes a la reincorporación de las FARC-EP a la vida civil en lo económico y en lo social.

De ese modo, el contenido del Decreto Ley 899 de 2017 tiene una finalidad instrumental, en la medida que su objeto se concreta en facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del punto 3.2 y, en especial, de los puntos 3.2.2, 3.2.2.1, 3.2.2.3, 3.2.2.4, 3.2.2.5, 3.2.2.6, 3.2.2.7 y 3.2.2.8 del Acuerdo Final. También dicho decreto persigue una finalidad material, en cuanto a través de su contenido busca asegurar algunos de los objetivos precisos delimitados materialmente en el Acuerdo Final, concretamente, en el punto 3) del Acuerdo que trata sobre el *“fin del conflicto”*.

Por lo tanto, la Corte encuentra cumplido el requisito de conexidad estricta a nivel externo, pues, la implementación del Acuerdo Final, en el punto 3) del Acuerdo que trata sobre el *“fin del conflicto”*, necesita de la implementación de medidas y el diseño de mecanismos que permitan la reincorporación de los miembros de FARC-EP a la vida civil en lo económico y en lo social.

Respecto a la **conexidad estricta a nivel interno**, se observa que el decreto ley bajo control cumple también con dicho requisito, pues en efecto existe coherencia entre su parte motiva y la regulación adoptada. Así pues, en las consideraciones generales se establece que *“el contenido del presente Decreto Ley tiene una naturaleza instrumental, pues su objeto es facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del punto 3.2 y en especial los puntos 3.2.2, 3.2.2.1, 3.2.2.3, 3.2.2.4, 3.2.2.5, 3.2.2.6, 3.2.2.7 y 3.2.2.8 del Acuerdo Final.”* A su vez, a lo largo de los 24 artículos del decreto, se adoptan medidas encaminadas a garantizar la reincorporación de las FARC-EP a la vida civil en lo económico y lo social, implementando, por tanto, los contenidos del punto 3.2, y en especial, de los puntos 3.2.2, 3.2.2.1, 3.2.2.3, 3.2.2.4, 3.2.2.5, 3.2.2.6, 3.2.2.7 y 3.2.2.8.

1.3.4. Cumplimiento de la Conexidad suficiente. El requisito de conexidad suficiente exige que el vínculo demostrado entre el decreto expedido y el Acuerdo Final, sea por sí mismo convincente e indiscutible para mostrar la proximidad y conexidad entre ellos, descartando la necesidad de acudir a argumentos colaterales.

En este caso no existe duda sobre el vínculo existente entre el contenido del Decreto 899 de 2017 y el punto 3) del Acuerdo Final que trata sobre el “*fin del conflicto*”. También es evidente que el referido decreto propugna, concretamente, por la implementación de los contenidos del punto 3.2, y en especial, de los puntos 3.2.2, 3.2.2.1, 3.2.2.3, 3.2.2.4, 3.2.2.5, 3.2.2.6, 3.2.2.7 y 3.2.2.8, con lo cual está plenamente demostrado la proximidad y conexidad directa entre ellos.

Al respecto, el Gobierno en las motivaciones del Decreto Ley 899 de 2017 señala que “*en cumplimiento del requisito de conexidad suficiente el presente decreto ley es instrumental a la realización de los objetivos o compromisos del Acuerdo Final como quiera que expresamente determina los criterios, medidas e instrumentos del Programa de Reincorporación Económica y Social, colectiva e individual, a la vida civil de los integrantes de las FARC EP, determina sus beneficiarios, regula la reincorporación de menores de edad, identifica y regula las necesidades del proceso de reincorporación económica y social, así como también las garantías para una reincorporación económica y social sostenible, lo concerniente a la constitución de ECOMUN, todo lo cual fue objeto de acuerdo en los puntos 3.2.2, 3.2.2.1, 3.2.2.3, 3.2.2.4, 3.2.2.5, 3.2.2.6, 3.2.2.7 Y 3.2.2.8 del Acuerdo Final, de tal manera que las normas contempladas en el presente Decreto Ley constituye el marco legal que permiten facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final.*”

Por lo tanto, no se requiere recurrir a argumentos adicionales para considerar cumplido el requisito de conexidad suficiente por parte del decreto bajo examen.

Conclusiones sobre el cumplimiento de los requisitos de conexidad. En suma, la conexidad establecida entre el Decreto Ley 899 de 2017 y el Acuerdo Final es *objetiva*, ya que basta con el cotejo de la norma bajo examen y los apartes del Acuerdo que fueron expuestos, para verificar la relación de medio a fin que los une. Es *estricta*, porque el decreto ley examinado prevé medidas para el cumplimiento directo de obligaciones expresamente adquiridas por el Gobierno Nacional en el Acuerdo Final, en particular, en lo que concierne a la reincorporación económica y social colectiva e individual de los integrantes de las FARC-EP. También es *suficiente*, porque la referencia a estos apartes del Acuerdo Final basta para explicar el vínculo instrumental que liga al Decreto objeto de control y al Acuerdo Final. Por consiguiente, se encuentra cumplido el requisito relativo a la conexidad.

1.3.5. Cumplimiento del requisito de necesidad estricta. Quien interviene en representación de la Universidad Libre, pone en duda el cumplimiento del requisito de necesidad estricta, tras considerar que el argumento esgrimido por el Gobierno, sobre la urgencia de configurar un marco normativo para la reincorporación social, es a todas luces insuficiente.

Teniendo en cuenta el anterior cuestionamiento, pasa la Corte a evaluar el cumplimiento del requisito de necesidad estricta por parte del Decreto Ley 899 de 2017.

El requisito de necesidad estricta, se reitera, le impone al Gobierno la carga de tener que justificar el ejercicio de las *“facultades presidenciales para la paz”*, en lugar de someter el asunto al procedimiento legislativo correspondiente. Este criterio, exige, entonces, que el Gobierno demuestre que: (i) tanto el trámite legislativo ordinario, (ii) como el procedimiento legislativo especial de que trata el artículo 1° del Acto Legislativo No. 01 de 2016, no eran idóneos para regular la materia objeto del decreto respectivo. En otras palabras, lo que le corresponde al Ejecutivo, en punto al cumplimiento del requisito de necesidad estricta, es acreditar, preferiblemente en los considerandos de los decretos extraordinarios, cómo el uso de la habilitación legislativa especial es imperioso para regular la materia específica de que trata el decreto respectivo.

Sobre este particular, en los considerandos del Decreto Ley 899 de 2017, el Gobierno se ocupó, específicamente, de explicar las razones por la cuales encontró necesaria su expedición por la vía de las *“facultades presidenciales para la paz”*, en lugar de haber acudido al procedimiento legislativo correspondiente -ordinario o extraordinario-. Argumentó, al respecto, que la medida adoptada es urgente para contar, oportunamente, con un marco jurídico que defina el programa de reincorporación económica y social, colectiva e individual, a la vida civil de los integrantes de las FARC-EP, en el momento en que culmine el proceso de dejación de armas y finalice el término establecido para las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN). Pues de lo contrario, las personas integrantes de las FARC EP que se han sometido al Acuerdo no dispondrían de los recursos económicos y ayudas sociales que les permitan una reincorporación económica y social sostenible.

En esa dirección, el Gobierno puso de presente que el referido *“Decreto Ley regula materias para las cuales ni el trámite legislativo ordinario ni el procedimiento legislativo especial previsto en el artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2016 son idóneos, pues la regulación que aquí se adopta tiene un carácter urgente e imperioso y, por tanto, no es objetivamente posible su tramitación a través de los canales deliberativos ordinario o del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz”*.

Sobre el carácter urgente e imperioso de la medida, explicó el Gobierno que: *“la presente normatividad se requiere expedirla de manera inmediata antes de la conclusión del período contemplado para la dejación de armas, lo cual no sería viable utilizando el procedimiento legislativo especial previsto en el mismo Acto Legislativo 01 de 2016, debido a que es imperioso que se cuente con un marco jurídico que establezca el marco jurídico del programa de reincorporación económica y social, colectiva e individual, a la vida civil de los integrantes de las FARC-EP teniendo en cuenta que se deberán 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) tal como se desprende de los puntos 3.2.2.6 y 3.2.2.7 , lo que hace inaplazable la expedición de la presente normativa, 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 estos beneficios al culminar el término establecido para las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN), conllevará a que las personas integrantes de las FARC-EP que se han sometido al Acuerdo no dispongan de los recursos económicos y ayudas sociales que les permitan la reincorporación económica y social sostenible”.

Además, destacó que la expedición del decreto bajo examen se requiere con prontitud, toda vez que en el punto 6.1.10. del Acuerdo Final, referente al calendario de implementación normativa durante los primeros 12 meses tras la firma del Acuerdo Final, específicamente, en el literal (j), se pactó que en dicho termino debían expedirse: *“Leyes y/o normas de desarrollo sobre Reincorporación económica y social”*.

Así las cosas, contrario a lo sostenido por uno de los intervinientes, la Corte advierte que la expedición del Decreto Ley 899 de 2017, cumplen con el requisito de necesidad estricta. Ello, bajo el entendido que las razones expuestas por el Gobierno, dirigidas a mostrar la urgencia de contar con una regulación que garantice e impulse el programa de reincorporación económica y social a la vida civil de los integrantes de las FARC-EP, en un plazo acorde con el momento en que finalice el proceso de dejación de armas y termine la vigencia las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN), resultan suficientes para justificar la expedición de medidas en esa dirección, específicamente, por la vía del ejercicio de las *“facultades presidenciales para la paz”*.

En efecto, a juicio de la Corte, la implementación de las medidas adoptadas en el Decreto Ley 899 de 2017 está revestida de urgencia, pues la inmediatez que requiere contar con los recursos económicos y las ayudas sociales que permitan garantizar la reincorporación a la vida civil de los miembros de la FARC-EP, como uno de los compromisos del Acuerdo Final, hace necesaria la adopción de las mismas a través del decreto ley en cuestión.

El ejercicio de las *“facultades presidenciales para la paz”*, en lo relacionado con el tema de la reincorporación social y económica de los miembros de las FARC-EP que se hayan desmovilizado, se justifica, desde la perspectiva de ser el medio más expedito, por dos razones concretas: **(i)** la necesidad apremiante de darle cumplimiento al calendario de compromisos (punto 6.1.10. literal (j) del Acuerdo Final), sobre la implementación normativa de la reincorporación social y económica (durante los primeros 12 meses tras la firma del Acuerdo Final); y **(ii)** la urgencia de contar con tales medidas para el momento en que finalice el proceso de dejación de armas y termine la vigencia las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN).

Bajo esa óptica, aun cuando habría sido posible acudir al procedimiento legislativo correspondiente -ordinario o extraordinario-, no podía garantizarse la expedición de tal regulación con la anticipación requerida, y, por tanto, tampoco asegurar el cumplimiento de los compromisos adquiridos al terminar el proceso

de dejación de armas y la finalización de las ZVTN, en cuanto a la existencia en el ordenamiento jurídico de las garantías necesarias para una reincorporación económica y social sostenible de los miembros de las FARC-EP.

Ciertamente, al cumplirse el proceso de dejación de armas y la culminación de las ZVTN, el Estado debe otorgar las garantías para una reincorporación económica y social sostenible, convenida en el punto 3) del Acuerdo Final, dentro del objetivo de suplir las necesidades básicas de los miembros de las FARC-EP desmovilizados y de garantizar sus derechos a la vida, a la salud y al bienestar social. De no haberse expedido la normatividad en la materia, a través del Decreto Ley 899 de 2017, el propio Estado no estaría en condiciones de asegurarle a los desmovilizados la satisfacción de sus necesidades mínimas, incurriendo en un incumplimiento de lo pactado, circunstancia que puede dar lugar, incluso, a desincentivar los procesos de desmovilización.

En relación con esto último, es importante destacar que, frente al proceso de dejación de armas²⁵, el Acuerdo Final²⁶ estableció que aquel finalizaría el día D²⁷+180, es decir, el 30 de mayo de 2017. Sin embargo, la Comisión de Seguimiento Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final, el 29 de mayo del año en curso, mediante comunicado No. 19, modificó el cronograma y determinó como nueva fecha para terminar la entrega el 20 de junio. Finalmente, el acto de cierre del proceso de dejación de armas se llevó a cabo el día 27 de junio en Mesetas, Meta²⁸.

De igual manera, respecto a las Zonas Veredales de Normalización (ZVNT), el Acuerdo Final determinó que estas también terminarían el día D+180²⁹. No obstante, el 29 de mayo de 2017, el Presidente de la República, mediante Decreto 901, prorrogó su duración hasta por dos (2) meses más, con posibilidad de prórroga, lo cual quiere decir que, en principio, las ZVNT se mantendrían vigentes hasta el 29 de julio del año en curso.

El que las normas sobre reincorporación social y económica sean anteriores a la culminación del proceso de dejación de armas y a la finalización de las ZVNT, no pone en duda la urgencia que justificó su expedición a través del ejercicio de las *“facultades presidenciales para la paz”*. Por el contrario, la existencia de un marco normativo previo, por la vía del Decreto Ley 899 de 2017, coadyuva al propósito previsto en el Acuerdo Final, de otorgar las garantías para una

²⁵ Acuerdo Final: **“Dejación de las armas (DA):** Es un procedimiento técnico, trazable y verificable mediante el cual la Organización de Naciones Unidas (ONU) recibe la totalidad del armamento de las FARC-EP para destinarlo a la construcción de monumentos.”

²⁶ “El Gobierno Nacional y las FARC-EP se comprometen con el cumplimiento de lo aquí acordado en materia de Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo (CFHBD) y Dejación de Armas (DA), para lo cual elaborarán una hoja de ruta que contenga los compromisos mutuos para que a más tardar a los 180 días luego de la firma del Acuerdo Final haya terminado el proceso de dejación de armas.” (Subraya fuera del texto original)

²⁷ Acuerdo Final: “Para efectos de la Dejación de las Armas (DA), al día de la entrada en vigor del Acuerdo Final se le denomina “día D”. La DA implica una fase de Planeamiento y otra de Ejecución.” Según esta Corporación, el Acuerdo Final entró a regir el 1 de diciembre de 2016.

²⁸ <http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/farc-oficialmente-termina-la-dejacion-total-de-armas-103088>

²⁹ “El día D+180 se da por terminado el funcionamiento de estas Zonas y el Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo.”

reincorporación económica y social sostenible de los miembros de las FARC-EP, pues le permite al Estado, por intermedio de las autoridades competentes, llevar a cabo el alistamiento necesario de las medidas adoptadas y la posibilidad de su implementación oportuna, de manera que, vencido los términos previstos para la dejación de armas y la finalización de las ZVNT, los desmovilizados puedan acceder a los beneficios, programas y proyectos económicos y sociales reconocidos, así como también a los demás instrumentos de reincorporación, en el propósito de garantizar su sostenimiento transitorio y su readaptación a la vida civil.

El carácter inaplazable de la puesta en funcionamiento de las medidas materiales de reincorporación de los desmovilizados, justifica, entonces, que no se haya acudido al procedimiento legislativo ordinario, y tampoco al previsto en el artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2016, sino que se hubiera recurrido a la expedición de un decreto ley, por parte del Presidente de la República.

A lo anterior, debe agregar la Corte que el desarrollo normativo del Decreto Ley 899 de 2017, se corresponde con la facultades que el propio legislador le otorgó al Presidente de la República, por medio de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014 y 1779 de 2016, de adelantar con los grupos alzados en armas diálogos, negociaciones y firmar acuerdos de paz, y dentro de ello, para acordar las condiciones de desarme, desmovilización y reintegración social y económica. Con lo cual, la materia desarrollada en el Decreto Ley 899 de 2017, se inscribe dentro del ámbito de competencia del Gobierno Nacional, lo cual a su vez, reduce la necesidad de deliberación política en este caso, es decir, no hace imperativo o imprescindible el debate legislativo.

Con base en las consideraciones expuestas, concluye la Corte que, en el caso del Decreto 899 de 2017, se encuentra cumplido el requisito de necesidad estricta.

1.3.6. El Decreto Ley 899 de 2017 no regula ninguno de los asuntos excluidos del ejercicio de las “facultades presidenciales para la paz”. Como ya ha sido expuesto, el artículo 2º del Acto Legislativo No. 01 de 2016 establece expresamente que las “*facultades presidenciales para la paz*” no podrán ser utilizadas para expedir actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes códigos, leyes que necesitan mayorías calificada o absoluta para su aprobación, ni para decretar impuestos. En concordancia con dicha prohibición, en la Sentencia C-699 de 2016, la Corte precisó que: “*en la medida en que no son admisibles las reformas tácitas a la Constitución,³⁰ tampoco pueden usarse las facultades extraordinarias para regular asuntos sujetos a reserva de ley que no estén mencionados en el artículo 150-10 de la Carta Política o en el artículo 2 acusado, tales como la restricción de la libertad de expresión, la creación de delitos o el incremento penas (CP arts. 29 y 93)*”. La misma sentencia se refirió al

³⁰ Sentencia C-588 de 2009 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. SV Mauricio González Cuervo, Nilson Pinilla Pinilla, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Humberto Sierra Porto): “en concordancia con el carácter escrito de la Constitución, la reforma sea expresa y pierda toda oportunidad la introducción de modificaciones tácitas o de imposible, difícil o dudoso conocimiento. La exigencia de acuerdo con la cual cualquier reforma debe conducir a reformular la redacción de la disposición alterada se conoce como principio de certificación y evidencia y, aunque lógicamente deriva del carácter escrito de los textos constitucionales”.

alcance de dicha limitación para las *“facultades presidenciales para la paz”*, al destacar que *“[l]os decretos de ley que se expidan con arreglo a estas facultades extraordinarias deben facilitar o asegurar el desarrollo normativo del acuerdo final, y no pueden versar sobre ciertas materias con reserva especial o estricta de ley”*.

Frente a la limitación fijada en la Sentencia C-699 de 2016, la propia jurisprudencia constitucional³¹ ha sostenido que su aplicación no puede llevar a considerar que cualquier materia que tenga reserva de ley se entienda excluida de las *“facultades presidenciales para la paz”*, pues ello implicaría hacer nugatorio el ejercicio de dicha atribución, en cuanto la misma habilita al Presidente para la expedición de normas con fuerza de ley. Por eso, la Corte ha entendido que la aludida limitación se proyecta, específicamente, sobre aquellas materias sometidas a reserva estricta de ley, en el entendido que son de competencia exclusiva del Congreso y que, desde la perspectiva constitucional, no pueden ser delegadas ni atribuidas al Presidente de la República, por tratarse de *“asuntos que, por su naturaleza, requieren la mayor discusión democrática posible”*³².

Acorde con lo anterior, revisado el contenido del Decreto Ley 899 de 2017, encuentra la Corte que el mismo no regula ninguno de los asuntos expresamente excluidos por el artículo 2º del Acto Legislativo No. 01 de 2016, así como tampoco incluye materias sometidas a reserva estricta de ley que por su naturaleza requieran la mayor discusión democrática posible. Según ha sido señalado, su objetivo es definir y establecer los criterios, medidas e instrumentos del Programa de Reincorporación Económica y Social, colectiva e individual, a la vida civil de los integrantes de las FARC-EP, conforme al punto 3) (3.2) del Acuerdo Final, siendo las materias desarrolladas en el mismo, instrumentales de la implementación del mencionado Acuerdo y propias de la legislación ordinaria.

En relación con lo dicho, en los considerandos del Decreto Ley 899 de 2017, el Gobierno afirmó que: *“en cumplimiento del requisito de necesidad estricta, el presente decreto ley no regula asuntos que por su naturaleza requieren la mayor discusión democrática posible y que por lo mismo están sometidos a reserva estricta de ley, en la medida que temas como el establecimiento de los beneficios socio económicos del proceso de 'reincorporación a la vida civil para los integrantes de las FARC- EP, sus requisitos, condiciones de acceso, recursos e identificación de los proyectos y programas, son asuntos eminentemente instrumentales de la implementación del Acuerdo Final”*.

Ciertamente, las medidas adoptadas en el decreto ley sometido a revisión constitucional, tienen por objeto establecer medidas e instrumentos para la reincorporación económica y social, colectiva e individual, de los integrantes de las FARC-EP conforme al punto 3) Acuerdo Final sobre *“fin del conflicto”*, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016. Como ya fue señalado con anterioridad, con ese propósito, el Decreto Ley 899 de 2017 regula temas relacionados con: (i) los beneficiarios de las medidas de reincorporación y límites de acceso a los beneficios (arts. 2 y 22); (ii) la

³¹ Cfr. Sentencias C-160 de 2017 y C-253 de 2017, entre otras.

³² Sentencia C-160 de 2017.

reincorporación de menores de edad (art. 3); (iii) la creación de una organización de economía social y/o solidaria -ECOMUN- (arts. 4 transitorio, 5 y 6); (iv) los beneficios económicos y de protección en seguridad social (arts. 7, 8, 9, 12 y 15); (v) la identificación de necesidades mediante un censo socioeconómico y enfoque sicosocial (arts. 10 y 18); la pedagogía para la paz (art. 19); (vi) los planes, programas y proyectos productivos y sociales (arts. 11, 13, 14 y 17); (vii) los recursos para la reincorporación, asignación, distribución y racionalización de los mismos (arts. 16, 17-parágrafo 1º, 20 y 23); y (viii) el acceso al sistema financiero (art. 21).

Las citadas materias, como se ha indicado, se constituyen en instrumentos para la implementación del acuerdo final, que por su naturaleza pueden ser adoptadas mediante regulación legal ordinaria y, por tanto, no exigen un trámite de aprobación especial ni una mayor discusión democrática posible.

Concretamente, las materias del Decreto Ley 899 de 2017 no se relacionan con los temas que el artículo 151 de la Carta Política define como de reserva de ley orgánica, pues en ellas no se regulan aspectos relacionados con: (i) el Reglamento del Congreso de la República; (ii) las normas sobre el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones; (iii) el Plan Nacional de Desarrollo; y (iv) las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. De ese modo, el citado decreto ley no viola la reserva de ley orgánica, pues, las medidas que adopta, están relacionadas con temas que pueden ser tramitadas mediante ley ordinaria.

Ahora bien, quien interviene en representación de la Universidad Libre de Bogotá, sostiene que la medida contenida en el parágrafo primero del artículo 17 del Decreto Ley 899 de 2017, conlleva una violación de la reserva de ley orgánica, sobre la base de entender que la misma regula aspectos relacionados con la programación y ejecución del Presupuesto General de la Nación y de las entidades territoriales.

La Corte no comparte tal apreciación por las razones que se explican a continuación:

El artículo 151 de la Constitución Política le atribuye al Congreso de la República la facultad de expedir leyes orgánicas a las cuales se sujetará el ejercicio de la actividad legislativa, autorización que incluye, entre otras, la expedición de normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones. Tal mandato, a su vez, se encuentra en plena correspondencia con el artículo 352 del mismo ordenamiento Superior, que le impone al Congreso de la República, a través de la ley orgánica del presupuesto, regular lo relacionado con la programación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto, no sólo de la Nación, sino también de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo.

Como reiteradamente lo ha sostenido esta Corporación, “las normas orgánicas, entre las cuales se incluyen las de presupuesto, tienen una categoría superior que

condiciona el ejercicio de la actividad legislativa, al punto de que el control de constitucionalidad que lleva a cabo esta Corporación deba implicar que se confronte la disposición acusada no solamente con el texto constitucional, sino también con la respectiva norma orgánica [la cual] viene a constituirse en límite, directriz y referencia obligada de la ley ordinaria”.³³

Con base en ese criterio, este Tribunal ha sostenido que, dado su especial rango y jerarquía, “las leyes orgánicas son parámetros del análisis de constitucionalidad en sentido lato, en tanto y en cuanto se trata de normas de naturaleza supralegal que implican un límite a la actuación de las autoridades y al margen de configuración del Congreso.”³⁴

De manera particular, la Corte se ha referido a las circunstancias que dan lugar a la violación de la reserva de ley orgánica, señalando que la misma se estructura cuando “el Congreso regula por medio de una ley ordinaria un contenido normativo que la Constitución ha reservado a las leyes orgánicas, pues la Carta distingue entre leyes orgánicas y leyes ordinarias, y atribuye a cada una de ellas la regulación de materias diversas”³⁵. En esa misma dirección, ha precisado que dicha violación “conlleva un vicio de competencia del Congreso, en el sentido que este órgano no se encuentra facultado para tramitar y aprobar “por medio del procedimiento y la forma de la ley ordinaria ciertas materias que la Constitución ha reservado al trámite y a la forma más exigentes de la ley orgánica”³⁶.

Así las cosas, la Ley Orgánica del Presupuesto tiene características constitucionales que hacen de ella una norma superior a otras leyes. De su alcance preeminente surgen consecuencias importantes. Una de ellas, según se expresó, es que condiciona la expedición de leyes sobre la materia que ella trata, de modo tal que sus prescripciones han sido elevadas a un rango cuasi-constitucional, con lo cual, una vulneración o desconocimiento de lo que ella contemple en materia de procedimiento y principios por parte de las leyes presupuestales ordinarias, implica su inconstitucionalidad.

En la actualidad, la ley orgánica del presupuesto está compilada en el Decreto 111 de 1996, el cual viene a constituirse en el Estatuto Orgánico del Presupuesto³⁷. En él se regula, entonces, el proceso presupuestal como tal, esto es, se establece la manera como se programa, aprueba, modifica y ejecuta el presupuesto.³⁸ A este respecto, los artículos 1º y 2º del citado ordenamiento establecen que el mismo contiene “*las disposiciones en materia presupuestal*”, “*a que se refiere el artículo*

³³ Sentencia C-1379 de 2000.

³⁴ Sentencia C-142 de 2015.

³⁵ Sentencia C-052 de 2015.

³⁶ Sentencia C-052 de 2015, reiterada en la Sentencia C-652 de 2015.

³⁷ En cumplimiento de lo previsto en los artículos 151 y 352 de la Carta Política, el Congreso expidió las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995, que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto. Dichas leyes, a su vez, fueron compiladas por el Presidente de la República, con base en las facultades conferidas por el artículo 24 de la Ley 225 de 1995, en un solo cuerpo normativo, el Decreto 111 de 1996, el cual, en consecuencia, constituye el Estatuto Orgánico del Presupuesto, y en el que se desarrolla lo relacionado con la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de la Nación y de las Entidades Territoriales y los entes descentralizados.

³⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-685 de 1996, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero

352 de la Constitución Política”³⁹ y consagra la regulación del “sistema presupuestal”, específicamente de “la programación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución del Presupuesto, así como la capacidad de contratación y la definición del gasto público social.”⁴⁰

Dada su naturaleza orgánica, el Decreto 111 de 1996 viene a constituirse en límite, directriz y referencia obligada de las leyes ordinarias, en particular de las leyes de presupuesto, en el sentido de que estas últimas tienen el deber jurídico de ajustarse a la regulación orgánica, en lo relacionado con la programación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto, so pena de quebrantar la Constitución Política.

En relación con esto último, cabe precisar que, en todo caso, el ámbito de aplicación de las disposiciones contenidas en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, y en especial las funciones de organismos públicos que sean asignadas en él, están directamente relacionadas con asuntos y temas de orden presupuestal. Ese es su ámbito material específico, de manera que el mismo solo puede ser desconocido, por la vía de leyes ordinarias, cuando estas regulan asuntos que le son propios y reservados al estatuto.

Frente al artículo 17 del Decreto Ley 899 de 2017, esta trata sobre los planes y programas sociales que deben implementarse en favor de los beneficiarios del proceso de reincorporación, con base en los resultados que arroje el censo socioeconómico. En ese contexto, en el párrafo primero precisa que, para garantizar su eficaz implementación y despliegue en el territorio, “la puesta en marcha de los programas tomará como base los recursos institucionales de los que dispone el Gobierno Nacional y las entidades del Estado colombiano competentes, sin perjuicio del acceso a otros recursos legales.”

Partiendo de su contenido, para la Corte es claro que la norma citada no adopta medidas de tipo presupuestal y tampoco está llamada a desarrollar materias propias de la Ley orgánica del presupuesto, que impliquen cambios o modificaciones a la misma, pues no regula aspectos centrales, ni procedimentales ni sustantivos, relacionados con la programación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto. En esa dirección, la misma no contiene mandatos dirigidos a la fijación de partidas presupuestales o de gasto público, o al modo de ejecutarlos, que puedan comprometer su entendimiento.

³⁹ El artículo 352 de la Constitución se refiere a la Ley Orgánica del Presupuesto de la siguiente manera: “Además de lo señalado en esta Constitución, la Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar.”

⁴⁰ Los artículos 1º y 2º citados dicen: Artículo 1º: “La presente ley constituye el Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación a que se refiere el artículo 352 de la Constitución Política. En consecuencia, todas las disposiciones en materia presupuestal deben ceñirse a las prescripciones contenidas en este Estatuto que regula el sistema presupuestal.” Artículo 2º: “Esta Ley Orgánica del Presupuesto, su reglamento, las disposiciones legales que ésta expresamente autorice, además de lo señalado en la Constitución, serán las únicas que podrán regular la programación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución del Presupuesto, así como la capacidad de contratación y la definición del gasto público social. En consecuencia, todos los aspectos atinentes a estas áreas en otras legislaciones quedan derogados y los que se dicten no tendrán ningún efecto.”

Por su intermedio, se conmina a las autoridades públicas del orden nacional y territorial, vinculadas al cumplimiento del proceso de reincorporación social y económica de los miembros de las FARC-EP, para que, en el trámite de implementación de los planes y programas sociales, hagan uso de los medios institucionales, sean ellos físicos, materiales, humanos y técnicos existentes, en el propósito de asegurar el despliegue y ejecución de los programas que se decidan promover. Desde ese punto de vista, las funciones asignadas a las autoridades por la norma bajo estudio, no están directamente relacionadas con asuntos y temas de orden presupuestal, lo cual, en todo caso, por sí mismo no implica una violación de la reserva de ley orgánica.

En realidad, la expresión “*recursos*” es utilizada por la norma en su sentido natural y obvio, esto es, como el conjunto de elementos disponibles para resolver una necesidad, con lo cual, la citada expresión no tiene propiamente una significación económica como equivocadamente lo supone el interviniente, y, en todo caso, no se le puede endilgar un contenido presupuestal que implique una violación de la reserva de ley orgánica.

En consecuencia, el Decreto Ley 899 de 2017, objeto de control constitucional, no regula ninguno de los asuntos excluidos del ejercicio de las “*facultades presidenciales para la paz*”.

1.3.7. El requisito de la consulta previa frente a la expedición del Decreto Ley 899 de 2017. De manera uniforme, la jurisprudencia constitucional ha dejado claro que, en desarrollo de la función de ejercer el control de constitucionalidad, automático o rogado de los actos legislativos, leyes y decretos con fuerza de ley, le corresponde a la Corte Constitucional verificar el cumplimiento del requisito de la consulta previa, cuando las medidas adoptadas en la respectiva norma afecten directamente a las comunidades étnicas.

Sobre el particular, la Corte ha señalado que la consulta previa es un derecho fundamental de los grupos étnicos, reconocido y protegido por la Constitución Política y el Convenido 169 de la OIT, que como tal, es exigible judicialmente. Conforme con ello, ha precisado igualmente que el derecho a la consulta previa está estrechamente relacionado con la salvaguarda de la identidad de las comunidades étnicas, con lo cual se constituye en presupuesto indispensable para hacer efectivo el reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural de la Nación, conforme lo prevén los artículos 1º y 7º de la Constitución Política.

En punto a la exigencia de la consulta previa, en los distintos pronunciamientos sobre la materia⁴¹, la Corte ha fijado las reglas básicas que determinan su ámbito de aplicación y que orientan el ejercicio del control constitucional.

(i) Inicialmente, la Corte ha explicado que el derecho a la consulta previa se extiende en favor de los diferentes grupos étnicos, entendiendo que el concepto comprende, para el caso colombiano, a las comunidades y pueblos indígenas y

⁴¹ Sobre el tema se pueden consultar las siguientes Sentencias: C-750 de 2008, C-615 de 2009, C-608 de 2010, C-915 de 2010, C-941 de 2010, C-027 de 2011, C-187 de 2011 y C-767 de 2012.

tribales, afro-descendientes y raizales.⁴²

(ii) Con respecto al tipo de medidas que deben ser consultadas, ha precisado la jurisprudencia que aplica indistintamente a medidas administrativas y legislativas, cualquiera sea su naturaleza jurídica,⁴³ incluyendo las reformas constitucionales.⁴⁴

(iii) En relación con esto último, también la jurisprudencia ha sostenido que la consulta debe llevarse a cabo cualquiera sea el tema o asunto tratado por la medida administrativa o legislativa, toda vez que el Convenio 169 de la OIT, que hace parte del Bloque de Constitucionalidad, al regular el requisito de la consulta previa (art. 6°), no le fija restricción temática alguna a su realización.

(iv) Como ya se ha mencionado, la jurisprudencia ha sido clara en precisar que la consulta previa no procede frente a toda medida legislativa susceptible de afectar a los grupos étnicos, sino únicamente frente a aquellas que puedan afectarlos directamente. Sobre este particular, la Corte ha explicado que, aun cuando las leyes, por su carácter general y abstracto, no generan una afectación directa a sus destinatarios, lo cual solo puede materializarse en la etapa aplicativa, debe entenderse que hay afectación directa, “cuando la ley altera el estatus de la persona o de la comunidad, bien sea porque le impone restricciones o gravámenes, o, por el contrario, le confiere beneficios”⁴⁵, todo ello, “independientemente de que tal efecto sea positivo o negativo, aspecto éste que debe ser, precisamente, objeto de la consulta”

(v) En cuanto a la realización de la consulta, este Tribunal ha sostenido que la misma debe ser oportuna. Esto significa que tiene que “hacerse con anterioridad a la adopción de la medida pues, una vez tomada la misma, la participación de la comunidades étnicas no tendría utilidad alguna puesto que no podrían influir en el proceso decisorio”⁴⁶.

(vi) Finalmente, con respecto a los efectos que produce la omisión de la consulta previa, ha sostenido la Corte que la misma “constituye un vicio [que] impide declarar exequible la ley”⁴⁷ y, por tanto, que conduce a su inexecutableidad.

Revisado el texto del Decreto Ley 899 de 2017, encuentra la Corte que las normas en él contenidas no regulan aspectos específicos dirigidos a afectar de manera directa a los diversos grupos étnicos asentados en el territorio nacional, en particular, a las comunidades afrocolombianas. A juicio de la Corporación, las medidas que mediante el referido decreto se adoptan, tienen vocación de

⁴² Consultar Sentencias C-615 de 2009, C-915 de 2010 y C-187 de 2011.

⁴³ Sentencias C-750 de 2008, C-615 de 2009, C-608 de 2010 y C-767 de 2012.

⁴⁴ En la sentencia C-702 de 2010, la Corte declaró inexecutable el Acto Legislativo 1 de 2009 que modificaba el artículo 108 de la Constitución sobre el aval de candidatos por parte de los partidos y movimientos políticos que gocen de personería jurídica como producto de la circunscripción especial de minorías étnicas por no haber surtido el proceso de consulta previa con las comunidades étnicas.

⁴⁵ Sentencia C-030 de 2008 (MP. Rodrigo Escobar Gil). Reiterada en las sentencias C-461 de 2008 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa), C-750 de 2008 (MP. Clara Inés Vargas Hernández) y C-175 de 2009 (MP. Luís Ernesto Vargas Silva. SPV. Nilson Pinilla Pinilla y Humberto Antonio Sierra Porto; SV. Cristina Pardo Schlesinger).

⁴⁶ Sentencia C-767 de 2012.

⁴⁷ Sobre el tema se pueden consultar, entre otras, las Sentencia C-461 de 2008, C-175 de 2009, y C-767 de 2012.

extenderse de manera concreta y específica, a los integrantes de las FARC-EP “acreditados por la oficina del Alto Comisionado para la Paz, que hayan surtido su tránsito a la legalidad, de acuerdo al listado entregado por las FARC-EP”, con lo cual, la posible afectación que se pueda derivar para los grupos étnicos, no es distinta de la que se produciría para los demás sectores de la población colombiana.

Una vez más, resulta de interés recordar que el objeto del Decreto Ley 899 de 2017, expedido por el Gobierno Nacional en el marco del procedimiento legislativo especial para la paz (A.L. 01 de 2016, art. 2°), no es otro que el de establecer medidas e instrumentos para la reincorporación económica y social, colectiva e individual, de los integrantes de las FARC-EP conforme al punto 3) Acuerdo Final sobre “*fin del conflicto*”, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016. En ese contexto, el citado decreto adopta medidas de implementación, concretamente, en lo relacionado al punto 3.2., desarrollando a su vez las materias específicas de los puntos 3.2.2, 3.2.2.1, 3.2.2.3, 3.2.2.4, 3.2.2.5, 3.2.2.6, 3.2.2.7 y 3.2.2.8, que precisamente, se ocupan de los aspectos del Acuerdo Final referentes a la reincorporación de las FARC-EP a la vida civil en lo económico y en lo social.

Para los efectos descritos, se reitera, el decreto regula asuntos vinculados con: (i) los beneficiarios de las medidas de reincorporación y límites de acceso a los beneficios (arts. 2 y 22); (ii) la reincorporación de menores de edad (art. 3); (iii) la creación de una organización de economía social y/o solidaria -ECOMUN- (arts. 4 transitorio, 5 y 6); (iv) los beneficios económicos y de protección en seguridad social (arts. 7, 8, 9, 12 y 15); (v) la identificación de necesidades mediante un censo socioeconómico y enfoque sicosocial (arts. 10 y 18); la pedagogía para la paz (art. 19); (vi) los planes, programas y proyectos productivos y sociales (arts. 11, 13, 14 y 17); (vii) los recursos para la reincorporación, asignación, distribución y racionalización de los mismos (arts. 16, 17-parágrafo 1°, 20 y 23); y (viii) el acceso al sistema financiero (art. 21).

Bajo ese contexto, las medidas que mediante el citado decreto se adoptan, y los derechos y obligaciones que de él se derivan, no se dirigen a los distintos grupos étnicos, ni a alguno en particular, pues las mismas se extienden solo a los desmovilizados de las FARC-EP, que hagan parte del proceso de reincorporación social y económica, proyectando sus efectos indirectos, de existir, a toda la población colombiana y no un sector en particular.

En concordancia con lo dicho, no encuentra la Corte que, a través de las reglas desarrolladas en el decreto, este introduzca derechos, obligaciones, gravámenes o beneficios a cargo de los grupos étnicos colombianos, ni medidas concretas que impliquen, respecto de ellos, una afectación directa, específica y particular de su actual condición. Como se mencionó, dentro del objetivo de dar cumplimiento al punto 3) Acuerdo Final sobre “*fin del conflicto*”, el decreto se limita a desarrollar medidas de reincorporación social y económica de los miembros de las FARC-EP, en igualdad de condiciones para todos los destinatarios, sin que de tal regulación puedan derivarse consecuencias directas sobre las comunidades

étnicas, las cuales, además, no son objeto de referencia en ninguna de las normas del decreto.

Cabe precisar, al respecto, que la circunstancia de que algunos miembros de las FARC-EP hagan parte de comunidades indígenas o afrocolombianas, por ese solo hecho, no hace exigible el requisito de la Consulta Previa, pues su calidad de destinatarios del Decreto Ley 899 de 2017 no surge de su condición étnica, sino por ser miembro desmovilizado del referido grupo armado.

Así las cosas, en relación con el Decreto Ley 899 de 2017, no había lugar a exigir la realización de la consulta previa, toda vez que las medidas en él contenidas no tienen la potencialidad de afectar de forma directa y específica a las comunidades indígenas y afro-colombianas. Si alguna afectación indirecta recae sobre tales comunidades, que pueda ser imputable al decreto bajo estudio, la misma no es diferente de la que se produciría para los demás colombianos, siendo ésta consecuencia del efecto general y abstracto que, en principio, producen las leyes sobre todos sus destinatarios.

No obstante lo dicho, debe advertir la Corte, como lo ha hecho frente a normas de similares características, que en caso de que algunos de los desarrollos reglamentarios del presente Decreto Ley 899 de 2017, “afecten directamente a las comunidades étnicas, el Gobierno estará obligado a adelantar la consulta previa de esas medidas [...] administrativas en los términos que han sido delimitados por la jurisprudencia constitucional, cuyo incumplimiento habilita a las comunidades étnicas afectadas para acudir a la acciones de tutela o de inconstitucionalidad, según sea el caso”⁴⁸.

1.3.8. Cumplimiento de los requisitos de procedimiento

De conformidad con lo expuesto, encuentra la Corte que el Decreto Ley 899 de 2017 cumple con todos los requisitos de procedimiento (de forma y de competencia) exigidos por el Acto Legislativo No. 01 de 2016 y la jurisprudencia constitucional.

Siendo ello así, le corresponde a la Corte adelantar el estudio de fondo de las normas del Decreto Ley 899 de 2017.

2. Examen material del Decreto Ley 899 de 2017

Es relevante recordar que el Decreto Ley 899 de 2017, expedido por el Gobierno Nacional en el marco del procedimiento legislativo especial para la paz (A.L. 01 de 2016, art. 2°), tiene como propósito establecer medidas e instrumentos para la reincorporación económica y social, colectiva e individual, de los integrantes de las FARC-EP conforme al punto 3) Acuerdo Final sobre “*fin del conflicto*”, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016. En ese contexto, el citado decreto adopta medidas de implementación, concretamente, en lo relacionado al punto 3.2., desarrollando a su vez las materias

⁴⁸ Sentencia C-767 de 2012.

específicas de los puntos 3.2.2, 3.2.2.1, 3.2.2.3, 3.2.2.4, 3.2.2.5, 3.2.2.6, 3.2.2.7 y 3.2.2.8, que precisamente, se ocupan de los aspectos del Acuerdo Final referentes a la reincorporación de las FARC-EP a la vida civil en lo económico y en lo social.

Con ese fin, el Decreto está integrado por 24 artículos, los cuales, a partir de la materia de que tratan, se pueden agrupar en tres bloques de análisis, de la siguiente manera:

En el primer bloque, se estudiarán de forma conjunta las normas que regulan los **aspectos generales** (arts. 1 y 2), **garantías** (arts. 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 15, 17 y 21), y **condiciones para la reincorporación** (arts. 10, 16, 18, 19, 20, 21, 22, 23 y 24). Sobre esa base, la Corte tratará aspectos relacionados con: **(i)** La reincorporación a la vida civil como una garantía de no repetición en el sistema de justicia transicional; **(ii)** el desarme, la desmovilización y la reinserción como etapas previas a la reincorporación; **(iii)** la reintegración como un proceso que contribuye a la estabilización y consolidación de la paz; y **(iv)** la política de reincorporación en Colombia. A partir de tales criterios, **(v)** se procederá a definir la constitucionalidad de articulado correspondiente.

En el segundo bloque, se llevará a cabo el estudio de las normas relacionadas con **los escenarios de sostenibilidad** del proceso de reincorporación (4, 5, y 6). Para el efecto, se tratarán los siguientes puntos: **(i)** el cooperativismo y la economía solidaria **(ii)** el desarrollo normativo del sector solidario en Colombia; **(iii)** los fundamentos constitucionales que respaldan a la economía solidaria en el ordenamiento jurídico colombiano; **(iv)** los requisitos legales para la constitución y registro de ese tipo de organizaciones; y **(v)** la función registral de las Cámaras de Comercio. Con base en tales criterios, **(vi)** se procederá a la verificación de constitucionalidad del articulado perteneciente al bloque examinado.

Finalmente, la Corte abordará el análisis de constitucionalidad del tercer bloque, respecto de la **reincorporación para menores de edad** (art. 3). Con ese fin, se abordarán los siguientes aspectos: **(i)** todo menor de 18 años reclutado o utilizado en las hostilidades tiene la calidad de víctima del conflicto armado; y **(ii)** los menores de edad tienen derecho a una reintegración social y económica reparadora. Conforme con los criterios definidos, se entrará a **(iii)** evaluar la constitucionalidad del tercer bloque normativo.

PRIMER BLOQUE: aspectos generales, garantías y condiciones para la reincorporación social y económica

2.1. Contenido normativo objeto de control constitucional

2.1.1. Los **aspectos generales** se ocupan de lo referente al objeto del decreto y a los beneficiarios de las medidas de reincorporación (arts. 1 y 2).

El artículo 1º, por lo tanto, hace explícito el objeto del referido ordenamiento, reiterando que el mismo es “*definir y establecer los criterios, medidas e instrumentos del Programa de Reincorporación Económica y Social, colectiva e*

individual, a la vida civil de los integrantes de las FARC-EP, conforme a lo establecido en el Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016”.

El artículo 2°, por su parte, establece quienes son los beneficiarios de los programas de reincorporación, señalando que *“serán los miembros de las FARC -EP acreditados por la oficina del Alto Comisionado para la Paz, que hayan surtido su tránsito a la legalidad, de acuerdo al listado entregado por las FARC-EP”*. La misma norma precisa que el listado de beneficiarios *“será entregado por la oficina del Alto Comisionado para la Paz a la Agencia de Normalización y Reincorporación”*.

2.1.2. De otro lado, las **garantías para la reincorporación** son, en términos prácticos, los beneficios económicos y sociales reconocidos a los integrantes de las FARC-EP (arts. 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 15, 17 y 21).

En este sentido, se observa que el artículo 7°, crea la asignación única de normalización, define su objetivo, equivalencia, tiempos de entrega según la situación de los beneficiarios, y determina la manera como deben fijarse los procedimientos y requisitos para su acceso y desembolso. Al respecto, la norma se refiere a la asignación única de normalización como *“un beneficio económico que se otorga a cada uno de los integrantes de las FARC-EP una vez finalizadas las Zonas Veredales Transitorias de Normalización”*, siendo su finalidad principal, *“la estabilización y la reincorporación a la vida civil, para la satisfacción de las necesidades básicas de la persona en proceso de reincorporación”*. Tal y como lo prevé la citada preceptiva, la asignación única de normalización se entregará por una sola vez y será equivalente a dos millones de pesos (\$2'000.000).

Los párrafos 1 y 2, precisan las reglas de desembolso para aquellos integrantes de las FARC-EP privados de la libertad que sean beneficiados con indulto o amnistía y para los integrantes de dicho grupo que sean indultados por el Gobierno Nacional en el marco de la mesa de conversaciones y que cuenten con su acreditación como miembros de las FARC-EP por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz. De igual manera, el párrafo 3° habilita al Consejo Nacional de Reincorporación -CNR- para establecer los procedimientos y requisitos necesarios para el acceso y desembolso de la asignación única de normalización.

El artículo 8°, a su vez, consagra la denominada renta básica, determina su equivalencia y las condiciones y términos de entrega de acuerdo con la situación en que se encuentren los beneficiarios. La norma define la renta básica como *“un beneficio económico que se otorgará a cada uno de los integrantes de las FARC-EP, una vez surtido el proceso de acreditación y tránsito a la legalidad y a partir de la terminación de las Zonas Veredales Transitorias de Normalización”*.

Con respecto a dicha renta, la propia disposición establece una precisión relevante en lo que tiene que ver con la condición económica que deben cumplir los beneficiarios de la medida. Al respecto, precisa que la renta básica se entregará

durante veinticuatro (24) meses, siempre y cuando el beneficiario *“no tenga un vínculo contractual, laboral, legal y reglamentario, o un contrato de cualquier naturaleza que les genere ingresos”*, siendo equivalente *“al 90% del Salario Mínimo Mensual Legal Vigente en el momento de su reconocimiento”*.

La misma disposición prevé la prórroga indefinida del beneficio, previo el cumplimiento de ciertos requisitos, precisando que, una vez cumplidos los 24 meses, *“se otorgará una asignación mensual equivalente al 90% del Salario Mínimo Mensual Legal Vigente, siempre y cuando el beneficiario acredite que ha continuado su ruta educativa en función de los propósitos de reincorporación y que no obtiene recursos derivados de un vínculo contractual, laboral, legal y reglamentario, o de un contrato de cualquier naturaleza que le genere ingresos”*.

Finalmente, la aludida preceptiva, al tiempo que le atribuye al Gobierno la competencia para fijar los términos y condiciones de reconocimiento de la renta básica, a través del párrafo único precisa las reglas de desembolso para aquellos integrantes de las FARC-EP privados de la libertad que sean beneficiados con indulto o amnistía. En esa dirección, dispone que: *“[p]ara aquellos integrantes de las FARC-EP privados de la libertad que sean beneficiados con indulto o amnistía, en el marco del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, el desembolso de la renta básica se realizará a partir del mes siguiente de aquel en que recupere su libertad y una vez se realicen los trámites administrativos correspondientes”*. Tal medida se incluyó, dentro del propósito de establecer un plazo razonable para que los miembros de las FARC-EP que se encuentren en las condiciones señaladas, puedan acceder oportunamente al beneficio, cumpliendo en todo caso con los trámites administrativos fijados para adquirir la condición de beneficiarios.

El artículo 9°, por su parte, regula lo referente al sistema de protección social, en salud y vejez, de los beneficiarios del presente decreto, esto es, de los miembros de las FARC – EP, acreditados por la oficina del Alto Comisionado para la Paz, que hayan surtido su tránsito a la legalidad, de acuerdo al listado entregado por las FARC-EP. En ese orden, la norma dispone que las sumas correspondientes a los pagos al Sistema de Seguridad Social en Salud y al Sistema de Protección a la vejez de los beneficiarios que no se encuentren vinculados a actividades generadoras de ingresos, de cualquier naturaleza, serán garantizadas por el Gobierno Nacional durante un período de 24 meses. La misma norma señala la manera como deben cumplirse dichos pagos, precisando que, en materia de Protección a la Vejez, cada beneficiario, de manera voluntaria, puede optar por no ingresar al sistema de pensiones sino al servicio complementario de beneficios económicos periódicos, caso en el cual los mismos recursos asignados por el Gobierno para la cotización de pensiones se utilizarán para realizar los respectivos ahorros en cuentas individuales de BEPS, en los términos que establece la normatividad vigente.

El artículo 11, particularmente, trata sobre los programas y proyectos productivos, reiterando que, de acuerdo con los resultados del Censo Socioeconómico, se identificarán y formularán aquellos programas y proyectos productivos que

permitan vincular a los hombres y mujeres pertenecientes a las FARC-EP acreditados, y los beneficios sociales que se gestionen para su grupo familiar.

El artículo 12, reconoce un apoyo económico, asignable a cada integrante de las FARC-EP en proceso de reincorporación, el cual se entregará por una sola vez, *“para emprender un proyecto productivo o de vivienda de carácter individual de que trata el artículo 14 o un proyecto productivo colectivo de que trata el artículo 13, por la suma de ocho millones de pesos (\$8.000.000,00) M.L”*.

El artículo 13, se refiere a los proyectos productivos colectivos, la manera como deben disponerse los recursos para el efecto y la constitución de un fondo para su ejecución. En esa dirección, la norma prevé que los beneficios económicos pertenecientes a las personas que decidan y autoricen girarlos para participar en proyectos colectivos a través de ECOMUN, que hayan sido identificados y viabilizados, serán transferidos por el Gobierno Nacional a dicha entidad, a más tardar treinta días (3D) después de verificada la viabilidad de cada proyecto por el CNR. La misma preceptiva dispone que, para efectos de la realización de los programas y proyectos colectivos, ECOMUN constituirá por una sola vez un Fondo para su ejecución, previa viabilidad verificada por el CNR, aclarando que el valor del fondo dependerá del número total de asignaciones de los integrantes de las FARC-EP que decidan formar parte de ECOMUN.

El propio artículo 13, a través de un párrafo transitorio, habilita al Gobierno nacional y las FARC-EP, para conformar un Comité Técnico, que estructure y recomiende, en un término específico (60 días siguientes a la expedición de la norma) proyectos productivos viables a ser implementados por ECOMUN u otras organizaciones económicas, sociales o humanitarias, surgidas en el proceso de tránsito de las FARC-EP a la vida legal.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 13, el artículo 14, se refiere a los proyectos productivos o de vivienda de carácter individual, señalando que, previa verificación de su viabilidad por el CNR, podrán aprobarse proyectos individuales de carácter productivo para adquisición o construcción o mejoramiento o saneamiento de vivienda.

El artículo 15, prevé el otorgamiento de un seguro de vida en favor de los integrantes de las FARC-EP que tengan la condición de beneficiarios acreditados, cuyos términos y condiciones quedan a cargo del CNR.

Finalmente, el artículo 17 lleva a cabo una enumeración no taxativa de los planes y programas sociales en favor de los beneficiarios del proceso de reincorporación. En ese sentido, dispone que, de acuerdo con los resultados del Censo Socioeconómico, se identificarán los planes o programas necesarios para la atención con enfoque de derecho e integrales de la población beneficiaria del proceso de reincorporación, tales como: (i) educación formal (básica y media, técnica y tecnológica, y universitaria) y educación para el trabajo y el desarrollo humano; (ii) validación y homologación de saberes y de conocimientos; (iii) vivienda en las condiciones de los programas que para el efecto tiene el Gobierno nacional; (iv) cultura, recreación y deporte; (v) protección y recuperación del

medio ambiente; (vi) acompañamiento psicosocial; (vii) reunificación de núcleos familiares y de familias extensas y medidas de protección y atención de hijos e hijas de integrantes de las FARC-EP en proceso de reincorporación; (viii) programas para adultos mayores; (ix) empleabilidad y productividad; (x) entrega al reincorporado, sin costo alguno por primera vez, de la libreta militar y la cédula de ciudadanía, a través de las gestiones adelantadas por la Agencia de Normalización y Reincorporación en coordinación con las entidades pertinentes; (xi) medidas de protección y atención de hijos e hijas de integrantes de las FARC-EP en proceso de reincorporación; (xii) programa de atención especial de enfermedades de alto costo y de rehabilitación de lesiones derivadas del conflicto (como programa complementario a los servicios que garantiza el Sistema General de Seguridad Social en Salud), para lo cual el CNR gestionará recursos de cooperación no reembolsable internacional y de instituciones no gubernamentales para su realización; y (xiii) programa de atención especial mediante renta básica para “lisiados” del conflicto con incapacidad permanente, y adultos mayores, para cuya implementación, el CNR gestionará recursos de cooperación no reembolsable internacional y de instituciones no gubernamentales.

Los párrafos 1 y 2 de la referida disposición, precisan que, para garantizar la eficaz implementación y despliegue en el territorio, *“la puesta en marcha de los programas tomará como base los recursos institucionales de los que dispone el Gobierno Nacional y las entidades del Estado colombiano competentes, sin perjuicio del acceso a otros recursos legales”* (párrafo 1) y *“serán priorizados por el Gobierno Nacional en los términos y duración que defina el CNR”* (párrafo 2).

2.1.3. El decreto también dispone de algunas **condiciones para la reincorporación**, con las que se busca facilitar y asegurar la implementación adecuada de los beneficios económicos y sociales. A lo que se suma, finalmente, la regla que determina la entrada en vigencia del Decreto Ley 899 de 2017 (arts. 10, 16, 18, 19, 20, 21, 22, 23 y 24).

Así las cosas, se advierte que el artículo 10°, se ocupa del censo socioeconómico, como mecanismo a través del cual se *“suministrará la información requerida para facilitar el proceso de reincorporación integral de las FARC - EP a la vida civil, como comunidad y como individuos”*. La propia preceptiva señala que, con base en sus resultados, *“se identificarán planes o programas necesarios para la atención de los derechos fundamentales, económicos, sociales, culturales y ambientales de los integrantes de las FARC-EP y sus familias”*.

El artículo 16, se refiere a los recursos económicos aportados por la cooperación internacional no reembolsables, el sector privado y fundaciones, en favor de los proyectos de reincorporación de los integrantes de las FARC-EP a la vida civil, así como los recursos de cooperación técnica no reembolsables para dichos proyectos. Con respecto a ese tipo de recursos, la norma aclara que los mismos no disminuirán las sumas previstas en este Decreto como beneficios para los reincorporados, sino que, por el contrario, podrán incrementarlas.

El artículo 18, precisa que las acciones y componentes en materia de reincorporación a la vida civil de los integrantes de las FARC-EP, tendrán un enfoque psicosocial, teniendo en cuenta las necesidades y expectativas de sus beneficiarios.

El artículo 19, regula la denominada pedagogía para la paz. Destaca, al respecto, que las *“FARC-EP designarán tres (3) voceros/as por cada ZVTN y PTN entre los diez (10) autorizados/as para movilizarse a nivel municipal, para adelantar labores de pedagogía de paz en los concejos de los respectivos municipios”*, precisando que, en el caso de las Asambleas Departamentales, *“tal labor se adelantará previa concertación del CNR con las respectivas asambleas y gobernaciones”*, y en *“el marco de la autonomía de los entes territoriales, concejos municipales y asambleas”*.

La misma norma señala que, de acuerdo con lo establecido en el acuerdo final, los excomandantes guerrilleros integrantes de los órganos directivos del partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la legalidad, tendrán la obligación de contribuir activamente a garantizar el éxito del proceso de reincorporación de las FARC EP a la vida civil de forma integral, para lo cual *“realizarán tareas de explicación del Acuerdo Final y de aportes a resolución de conflictos que pudieran surgir en relación con el cumplimiento del Acuerdo Final en cualquier municipio del país entre los antiguos integrantes de las FARC EP o entre los miembros del nuevo partido o movimiento político”*.

El artículo 20, trata sobre la asignación de recursos para cubrir los beneficios de asignación única de normalización, proyectos productivos y renta básica, que deben ser dispuestos por el Gobierno Nacional a través de la ARN, mientras entra en funcionamiento el sistema de administración fiduciaria creado para ese efecto por el Decreto Ley 897 de 2017. Sobre el particular, la norma precisa que, hasta tanto se organiza y entra en funcionamiento el sistema de administración fiduciaria *“el Gobierno Nacional dispondrá de los recursos para que la ARN realice los desembolsos correspondientes a la asignación única de normalización, proyectos productivos y renta básica dispuestos en el presente decreto”*.

El artículo 21, fija las reglas de acceso al sistema financiero y el depósito de los beneficios económicos del proceso de reincorporación a la vida civil, de los integrantes de las FARC-EP. Dispone, sobre el particular, que el Banco Agrario de Colombia S.A. apoyará la vinculación de los integrantes de las FARC-EP al sistema financiero con base en los listados que sean remitidos por el Alto Comisionado para la Paz, una vez surtido el proceso de acreditación establecido para tal fin. En el párrafo único, aclara que *“[l]a Superintendencia Financiera de Colombia, impartirá las instrucciones necesarias con el fin de facilitar el acceso de los integrantes de las FARC-EP, al sistema financiero”*.

El artículo 22, por su parte, establece límites de acceso a los beneficios económicos y sociales previstos para el proceso de reincorporación, con el objetivo de impedir su doble asignación. En esa dirección, la norma prevé que, respecto de los integrantes de grupos armados organizados al margen de la ley,

previamente certificados por la autoridad competente y que hayan recibido beneficios en el marco de los procesos de reintegración anteriores a la firma del Acuerdo Final, *“podrán recibir la proporción faltante de los beneficios de que trata el presente decreto previa evaluación caso a caso por el CNR siempre y cuando estén acreditados por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz como miembros de las FARC-EP”*.

En razón a que la asignación de recursos para la reincorporación social y económica de los miembros de las FARC-EP debe tener una fuente de financiación y ajustarse a las reglas fiscales, el artículo 23, adopta medidas en esa orientación, en el sentido se señalar que *“[l]os recursos que se requieran asignar en el Presupuesto General de la Nación para lo previsto en el presente decreto, se ajustarán al Marco Fiscal de Mediano Plazo y al Marco de Gasto de Mediano Plazo”*.

Finalmente, el artículo 24 trata lo relacionado con la vigencia del decreto ley, afirmando que el mismo *“rige a partir de la fecha de su publicación”*.

2.2. Reglas jurisprudenciales concernientes al primer bloque normativo

A continuación, la Corte se referirá a los temas que van a operar como marco general del examen de constitucionalidad del primer bloque normativo (artículos 1, 2, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23 y 24), relacionados con: (i) la reincorporación a la vida civil como una garantía de no repetición en el sistema de justicia transicional; (ii) el desarme, la desmovilización y la reinserción como etapas previas a la reincorporación; (iii) la reincorporación como un proceso que contribuye a la estabilización y consolidación de la paz y (iv) la política de reincorporación en Colombia.

La reincorporación a la vida civil como una garantía de no repetición en el sistema de justicia transicional

Una categoría que surge desde el sistema de justicia transicional es la reincorporación de grupos al margen de la ley a la vida civil, sea económica o social.

Esta afirmación parte del significado que la Corte ha dado al término de justicia transicional, entendiéndola como “una institución jurídica a través de la cual se pretende integrar diversos esfuerzos, que aplican las sociedades para enfrentar las consecuencias de violaciones masivas y abusos generalizados o sistemáticos en materia de derechos humanos, sufridos en un conflicto, hacia una etapa constructiva de paz, respeto, reconciliación y consolidación de la democracia, situaciones de excepción frente a lo que resultaría de la aplicación de las instituciones penales corrientes”⁴⁹.

La justicia de transición se concibe, entonces, como el conjunto de procesos, mecanismos y medidas, judiciales y extrajudiciales, de alcance excepcional y

⁴⁹ Sentencias de la Corte Constitucional C-771 de 2011, M.P. Nilson Pinilla Pinilla; y C-052 de 2012 M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

transitorio, que son instituidos para resolver problemas de violencia generalizada y endémica, los cuales han tenido lugar durante largos periodos, y en los que se ha incurrido en violaciones masivas y abusos sistemáticos de derechos humanos.

Este contenido no es nuevo, ya que desde el año 2004, el Secretario General del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas definió la justicia transicional como *“toda la variedad de procesos y mecanismos asociados con los intentos de una sociedad por resolver los problemas derivados de un pasado de abusos a gran escala, a fin de que los responsables rindan cuentas de sus actos, servir a la justicia y lograr la reconciliación”*⁵⁰. A su vez, en ese mismo año, el Centro Internacional de Justicia Transicional la describió como *“una justicia adaptada a sociedades que se transforman a sí mismas después de un período de violación generalizada de los derechos humanos. En algunos casos esas transformaciones suceden de un momento a otro; en otros, pueden tener lugar después de muchas décadas”*⁵¹.

Tomando en consideración el contenido de dicha institución, este Tribunal ha sostenido que la justicia transicional “busca solucionar las fuertes tensiones que se presentan entre la justicia y la paz⁵², entre los imperativos jurídicos de satisfacción de los derechos de las víctimas y las necesidades de lograr el cese de hostilidades⁵³”. Conforme con ello, ha sostenido que la justicia transicional debe cumplir con ciertos objetivos especiales, como son: (i) el reconocimiento de las víctimas, quienes no solamente se ven afectadas por los crímenes, sino también por la falta de efectividad de sus derechos⁵⁴; (ii) el restablecimiento de la confianza pública mediante la reafirmación de la relevancia de las normas que los perpetradores violaron, que consiste en fortalecer el Estado de Derecho en una

⁵⁰ El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos, Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Pág. 4.

⁵¹ Cfr. Centro Internacional de Justicia Transicional –CITJ por sus siglas en inglés- ¿Qué es la Justicia Transicional?, 2004., citado en la Sentencia C-579 de 2013.

⁵² OROZCO, Iván: Justicia transicional en tiempos del deber de memoria. Bogotá:

Temis – Universidad de los Andes, 2009, 21; UPRIMNY YEPES, Rodrigo: Las enseñanzas del análisis comparado: procesos transicionales, formas de justicia transicional y el caso colombiano, en: UPRIMNY YEPES, Rodrigo / Saffon Sanín, María Paula / Botero Marino, Catalina / Restrepo Saldarriaga, Esteban: ¿Justicia transicional sin transición? Verdad, justicia y reparación para Colombia, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Bogotá, 2006,13; MALAMUD - GOTI, Jaime: Lo bueno y lo malo de la inculpación y las víctimas, en: DE GAMBOA TAPIAS, Camila: Justicia Transicional. Teoría y Praxis, Universidad del Rosario, Bogotá, 2006, 158 y 159; KRITZ, Neil: The Dilemmas of Transitional Justice, en: KRITZ, Neil: Transitional Justice. How Emerging Democracies Reckon with Former Democracies, V. I, United States Institute of Peace, Nueva York, 1995, xxi; ELSTER, Jon: Justice, Truth, Peace: en: WILLIAMS, Melissa / NAGY, Rosemary / ELSTER, Jon: Transitional Justice, New York University Press, Nueva York, 2012, 77 y 78; DE GAMBOA TAPIAS, Camila: La transición democrática y la responsabilidad de la comunidad por su pasado, en: DE GAMBOA TAPIAS, Camila: Justicia Transicional. Teoría y Praxis, Universidad del Rosario, Bogotá, 2006, 150; DE GAMBOA TAPIAS, Camila: La transición democrática y la responsabilidad de la comunidad por su pasado, en: DE GAMBOA TAPIAS, Camila: Justicia Transicional. Teoría y Praxis, Universidad del Rosario, Bogotá, 2006, 150; ELSTER, Jon: Justice, Truth, Peace: en: WILLIAMS, Melissa / NAGY, Rosemary / ELSTER, Jon: Transitional Justice, New York University Press, Nueva York, 2012, 88.

⁵³ ELSTER, Jon: Justice, Truth, Peace: en: WILLIAMS, Melissa / NAGY, Rosemary / ELSTER, Jon: Transitional Justice, New York University Press, Nueva York, 2012, 88; MALAMUD - GOTI, Jaime: Lo bueno y lo malo de la inculpación y las víctimas, en: DE GAMBOA TAPIAS, Camila: Justicia Transicional. Teoría y Praxis, Universidad del Rosario, Bogotá, 2006, 158 y 159; DE GAMBOA TAPIAS, Camila: La transición democrática y la responsabilidad de la comunidad por su pasado, en: DE GAMBOA TAPIAS, Camila: Justicia Transicional. Teoría y Praxis, Universidad del Rosario, Bogotá, 2006, 150.

⁵⁴ De Greiff, Pablo: Theorizing Transitional Justice, en: Williams, Melissa / Nagy, Rosemary / Elster, John: Transitional Justice, New York University Press, Nueva York, 2012, 41 y 42.

situación de conflicto⁵⁵; (iii) la reconciliación, que implica la superación de las violentas divisiones sociales; y (iv) el fortalecimiento de la democracia, que conlleva a la promoción de la participación de todos en las instituciones políticas.⁵⁶

La misma Corporación también ha enfatizado en el doble carácter (excepcional y transitorio) de los instrumentos de justicia transicional que permite poner en marcha un conjunto amplio y diverso de mecanismos judiciales y extrajudiciales. En las sentencias C-771 de 2011, C-695 de 2015 y C-379 de 2016, por ejemplo, se hizo hincapié en la excepcionalidad de las medidas que se requieren para la finalización del conflicto armado y el retorno de la democracia, las cuales no son únicas ni estáticas, sino que dependen del momento histórico y la etapa de violencia que se requiere superar. Asimismo, se hizo referencia a la transitoriedad de las acciones, es decir, que no pueden ser construidas ni aplicadas de forma indefinida. Es, bajo esta óptica, que la Corte ha afirmado que *“la necesidad de celebrar acuerdos políticos de reconciliación con amplios grupos sociales exige cierta flexibilidad a la hora de aplicar los principios que dominan el ejercicio de la función judicial”*.⁵⁷

Hay que mencionar, además, que, si una de las finalidades de la justicia transicional es el reconocimiento de los derechos de las víctimas, resulta igualmente válido afirmar que el proceso de reincorporación influye positivamente en la satisfacción de tales prerrogativas.

Obsérvese al respecto que, la propia jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sostenido que aparte de la finalización de la guerra, la contribución a la garantía del derecho a la paz y el fortalecimiento del Estado democrático y la reconciliación social, la justicia transicional tiene como finalidad la defensa de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición de los hechos violentos.⁵⁸ Así, *“el delicado balance entre ponerle fin a las hostilidades y prevenir la vuelta a la violencia (paz negativa) y consolidar la paz mediante reformas estructurales y políticas incluyentes (paz positiva)”*⁵⁹, inevitablemente tiene como imperativos jurídicos la *“satisfacción de los derechos de las víctimas y las necesidades de lograr el cese de hostilidades”*⁶⁰. Es más, este

⁵⁵ El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos, Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 4.

⁵⁶ Pensky, Max: El pasado es otro pueblo. Un argumento a favor de los derechos póstumos como limitaciones normativas a las amnistías, en: de Gamboa Tapias, Camila: Justicia Transicional. Teoría y Praxis, Universidad del Rosario, Bogotá, 2006, 114.

⁵⁷ Sentencia C-579 de 2013. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁵⁸ Sentencia C-379 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁵⁹ MALAMUD - GOTI, Jaime: Lo bueno y lo malo de la inculpación y las víctimas, en: DE GAMBOA TAPIAS, Camila: Justicia Transicional. Teoría y Praxis, Universidad del Rosario, Bogotá, 2006, 158 y 159; ELSTER, Jon: Justice, Truth, Peace: en: WILLIAMS, Melissa / NAGY, Rosemary / ELSTER, Jon: Transitional Justice, New York University Press, Nueva York, 2012, 77 y 78; DE GAMBOA TAPIAS, Camila: La transición democrática y la responsabilidad de la comunidad por su pasado, en: DE GAMBOA TAPIAS, Camila: Justicia Transicional. Teoría y Praxis, Universidad del Rosario, Bogotá, 2006, 150.

⁶⁰ ELSTER, Jon: Justice, Truth, Peace: en: WILLIAMS, Melissa / NAGY, Rosemary / ELSTER, Jon: Transitional Justice, New York University Press, Nueva York, 2012, 88; MALAMUD - GOTI, Jaime: Lo bueno y lo malo de la inculpación y las víctimas, en: DE GAMBOA TAPIAS, Camila: Justicia Transicional. Teoría y Praxis, Universidad del Rosario, Bogotá, 2006, 158 y 159; DE GAMBOA TAPIAS, Camila: La transición democrática y la responsabilidad de la comunidad por su pasado, en: DE GAMBOA TAPIAS, Camila: Justicia Transicional. Teoría y Praxis, Universidad del Rosario, Bogotá, 2006, 150.

Tribunal ha manifestado que diseñar un modelo de justicia transicional que efectivamente se adapte a las necesidades del conflicto colombiano implica tanto “*garantizar la no repetición del conflicto, la reparación efectiva de las víctimas, el descubrimiento de la verdad sobre lo ocurrido, como “propender por la plena reconciliación”*”.⁶¹

Justamente, por la importancia de los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia, a la reparación integral, y a las garantías de no repetición, la Corte ha considerado que son a la vez un *límite* de la justicia transicional. Por ejemplo, se ha señalado que, aun cuando “*el concepto de justicia transicional es de tal amplitud que bajo esa genérica denominación pueden encuadrarse experiencias y procesos muy disímiles, tanto como lo son los países y circunstancias históricas en que ellos han tenido lugar. Sin embargo, independientemente de sus particularidades, todos ellos coinciden en la búsqueda del ya indicado propósito de hacer efectivos, al mayor nivel posible, los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas frente a un pasado de graves y sistemáticas violaciones de los derechos humanos, teniendo como límite la medida de lo que resulte conducente al logro y mantenimiento de la paz social*”.⁶² (Resalta la Sala).

La misma jurisprudencia ha definido (i) el derecho a la verdad de las víctimas, como “*la posibilidad de conocer lo que sucedió y de buscar una coincidencia entre la verdad procesal y la verdad real*”⁶³, siendo particularmente relevante tal derecho frente a graves violaciones de los derechos humanos.⁶⁴ A su vez, ha señalado que (ii) el derecho a que se haga justicia en el caso concreto, se materializa en que no haya impunidad y que (iii) el derecho a la reparación del daño, implica la adopción de medidas individuales de restitución, indemnización, rehabilitación y satisfacción y, en otros casos, colectivas. Finalmente, ha destacado que (iv) la garantía de no repetición comprende la adopción de medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que, por una parte, promuevan la salvaguarda de los derechos de las víctimas⁶⁵ y, por la otra, eviten que se vuelvan a realizar conductas que violen los derechos humanos.

Frente a este último elemento, es que la Corte ha sostenido que, entre las medidas que se adoptan para hacer efectiva la garantía de no repetición, se entiende incluida la disolución de los grupos armados acompañado, a su vez, de medidas de reincorporación a la vida civil de sus miembros.⁶⁶

⁶¹ Sentencia C-694 de 2015. M.P. Alberto Rojas Ríos.

⁶² Sentencia C-771 de 2011, reiterada en la Sentencia C-579 de 2013.

⁶³ Sentencia C-282 de 2012.

⁶⁴ Ver, entre otros, los casos Velásquez Rodríguez (fundamento 166), Sentencia del 29 de julio de 1988 y Barrios Altos (fundamento 43), Sentencia de 14 de Marzo de 2001 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, donde la Corte resalta como contrarios a la Convención Americana aquellos instrumentos legales desarrollados por los Estados partes que le nieguen a las víctimas su derecho a la verdad y a la justicia.

⁶⁵ Ver Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras, sentencia del 29 de julio de 1988. Párr. 175. De forma similar, el art. 4.f de la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer dispone que los estados deben “[e]laborar, con carácter general, enfoques de tipo preventivo y todas las medidas de índole jurídica, política, administrativa y cultural que puedan fomentar la protección de la mujer contra toda forma de violencia”. Sobre la obligación de adoptar medidas de prevención en distintos ámbitos de los derechos humanos, consultar: arts. 7. d y 8 de la Convención de Belem do Pará; Asamblea General de las Naciones Unidas, A/RES/52/86 “Medidas de prevención del delito y de justicia penal para la eliminación de la violencia contra la mujer”, 2 de febrero de 1998; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH, informe “Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas”, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68, 20 enero 2007;

⁶⁶ Sentencia C-370 de 2006. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y otros.

Téngase en cuenta que, la justicia transicional conlleva la articulación de un conjunto de medidas, judiciales y no judiciales⁶⁷, como son las relacionadas con tribunales, procedimientos, juzgamientos y tratamientos penales especiales, y aquellas dirigidas al esclarecimiento y conocimiento de la verdad, a la reparación de las víctimas y al logro de garantías de no repetición, entre otros asuntos.⁶⁸ Pero también se conciben en este mecanismo de justicia especial, medidas *administrativas* que pueden resultar fundamentales en un proceso de transformación social y política, como históricamente fueron las “*políticas de reconstrucción, las purgas; la desmilitarización, la liberación de los esclavos, los cambios económicos y la imposición de reglas civiles*”⁶⁹.

Así vista, una medida administrativa que en la actualidad aporta a la construcción de justicia y a la reconciliación, es precisamente la reincorporación de miembros de grupos armados al margen de la ley⁷⁰. Lo anterior, bajo el entendido que el proceso de reincorporación comporta las etapas previas de desarme⁷¹, desmovilización⁷² y reinserción⁷³, las cuales constituyen un proceso colectivo dirigido a lograr el retorno de los miembros de los grupos armados a la sociedad civil⁷⁴, a las se hará breve referencia a continuación.

El desarme, la desmovilización y la reinserción son etapas previas a la reincorporación y a su vez garantías para la no repetición

Luego de darse por terminado un conflicto armado, de forma negociada, y antes de la reincorporación, deben cumplirse ciertas etapas fundamentales para la materialización de cualquier Acuerdo de Paz: *que los excombatientes dejen*

⁶⁷ De Greiff, Pablo: *Theorizing Transitional Justice*, en: Williams, Melissa / Nagy, Rosemary / Elster, John: *Transitional Justice*, New York University Press, Nueva York, 2012, 63.

⁶⁸ Al respecto, en la Sentencia C-694 de 2015, se dijo lo siguiente: “*La justicia penal es sólo uno de los mecanismos de la justicia transicional que debe aplicarse conjuntamente con medidas de verdad, reparación y no repetición para satisfacer los derechos de las víctimas. Si bien en el entendimiento de una parte de la población la justicia es comúnmente ligada con el castigo, la complejidad de los procesos de justicia transicional y su necesidad de responder a violaciones masivas hacen que los mismos no puedan centrarse exclusivamente en medidas penales y que estas tengan un alcance especial para el cumplimiento de las finalidades de la justicia transicional.*”

⁶⁹ Sentencia C-579 de 2013.

⁷⁰ Ambos, Kai: *El marco jurídico de la justicia de transición. Especial referencia al caso colombiano*, Editorial Temis, Bogotá, 2008, 72.

⁷¹ El desarme, comporta el proceso de “*recolección, documentación, control y disposición de todas las armas pequeñas, municiones, explosivos y armas ligeras y pesadas de los combatientes, y a menudo también de la población civil. El desarme también incluye el desarrollo de programas responsables de gestión de armas.*” Secretario General de la ONU. (Mayo de 2005). Estándares Integrados de DDR (IDDRS). Nota a la Asamblea General, A/C.5/59/31. ONU.

⁷² La desmovilización, por su parte, “*es el descargo formal y controlado de los combatientes activos de las fuerzas u otros grupos armados. La primera etapa de la desmovilización puede ser extendida desde el procesamiento de combatientes individuales en centros temporales hasta la concentración de tropas en los campamentos designados para tal propósito (sitios de acuartelamiento, campamentos, áreas de reunión o barracas). La segunda etapa de la desmovilización abarca el paquete de ayuda proporcionado a los desmovilizados, que se denomina reinserción.*” Secretario General de la ONU. (Mayo de 2005). Estándares Integrados de DDR (IDDRS). Nota a la Asamblea General, A/C.5/59/31. ONU.

⁷³ De otro lado, la reinserción, consiste en “*la asistencia ofrecida a los ex combatientes durante la desmovilización, pero antes de un proceso de reintegración más largo. La reinserción es una forma de asistencia transitoria para ayudar a cubrir las necesidades básicas de los ex combatientes y sus familias, y puede incluir subsidios transitorios de seguridad, alimentación, vestimenta, vivienda, servicios médicos, educación a corto plazo, formación, empleo y herramientas.*” *Ibidem*.

⁷⁴ Ambos, Kai: *El marco jurídico de la justicia de transición. Especial referencia al caso colombiano*, Editorial Temis, Bogotá, 2008, 72.

armas, se disuelva la estructura organizada y se brinden las primeras medidas para la reintegración. Con el desarme, los reinsertados reconocen que el Estado tiene el legítimo monopolio de la fuerza; con la desmovilización aceptan voluntariamente las reglas de conducta establecidas por la sociedad en el ordenamiento jurídico; y con la reinserción acceden a la ayuda inmediata brindada por el Estado.

La precisión que se hace en esta oportunidad con las referidas categorías obedece a que los *Estándares Integrados de Desarme, Desmovilización y Reintegración* de las Naciones Unidas (2004), son una hoja de ruta frecuentemente utilizada por los Estados inmersos en escenarios de conflicto y de transición. Se ha aceptado, entonces, que el desarme comporta el proceso de *“recolección, documentación, control y disposición de todas las armas pequeñas, municiones, explosivos y armas ligeras y pesadas de los combatientes, y a menudo también de la población civil. El desarme también incluye el desarrollo de programas responsables de gestión de armas.”*⁷⁵

La desmovilización, por su parte, *“es el descargo formal y controlado de los combatientes activos de las fuerzas u otros grupos armados. La primera etapa de la desmovilización puede ser extendida desde el procesamiento de combatientes individuales en centros temporales hasta la concentración de tropas en los campamentos designados para tal propósito (sitios de acuartelamiento, campamentos, áreas de reunión o barracas).”*⁷⁶

Y la reinserción, consiste en *“la asistencia ofrecida a los ex combatientes durante la desmovilización, pero antes de un proceso de reintegración más largo. La reinserción es una forma de asistencia transitoria para ayudar a cubrir las necesidades básicas de los ex combatientes y sus familias, y puede incluir subsidios transitorios de seguridad, alimentación, vestimenta, vivienda, servicios médicos, educación a corto plazo, formación, empleo y herramientas.”*⁷⁷

Existe, además, la consideración que los mencionados procesos se deben implementar con observancia de los derechos a la verdad, justicia y reparación de las víctimas, así como el respeto a los derechos humanos y al DIH⁷⁸. Lo anterior, dado que las medidas de Desmovilización, Desarme, Reinserción y *Reintegración* constituyen una pieza fundamental para que el Estado garantice la no repetición de los hechos victimizantes, al buscar que los combatientes vuelvan a la vida civil y se conviertan en agentes transformadores de las dinámicas violentas.

⁷⁵ Secretario General de la ONU. (Mayo de 2005). Estándares Integrados de DDR (IDDRS). Nota a la Asamblea General, A/C.5/59/31. ONU.

⁷⁶ Secretario General de la ONU. (Mayo de 2005). Estándares Integrados de DDR (IDDRS). Nota a la Asamblea General, A/C.5/59/31. ONU.

⁷⁷ *Ibidem*.

⁷⁸ En ese sentido, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas estableció la necesidad de que el marco jurídico que regula los procesos de desmovilización, desarme y reintegración (DDR) incorpore responsabilidades de los Estados frente a los derechos a la verdad, justicia y reparación de las víctimas (ONU, 2005). Esto refuerza lo que ya se había planteado en los principios de Joinet, presentados por primera vez en 1997 y actualizados en el 2005 y los principios de Chicago sobre justicia en el postconflicto

Dado que el Decreto 899 de 2017, particularmente, aborda el tema de la reintegración, la Sala expondrá algunos elementos jurisprudenciales y legales al respecto, con anterioridad al examen del articulado.

La reincorporación es un proceso que contribuye a la estabilización y consolidación de la paz

La reincorporación, en los términos del Decreto Ley 899 de 2017, implica un conjunto amplio de medidas e instrumentos para garantizar que los integrantes de las FARC-EP dispongan de los recursos económicos y ayudas sociales de una forma sostenible, tras la terminación de las Zonas Veredales Transitorias de Normalización. Teniendo en cuenta que este contenido guarda similitud con lo que usualmente se conoce como reintegración, la Corte abordará indistintamente tales categorías para señalar algunas características de la medida y su razón de ser a la luz de la Constitución de 1991 y la jurisprudencia.

En ese orden, surtidas las etapas definidas con anterioridad, tiene lugar la fase de *reintegración*, entendida por Naciones Unidas como *“el proceso mediante el cual se pretende el reintegro a la vida civil de los miembros de las organizaciones armadas irregulares que han decidido vincularse a un proceso de paz o de aquellas personas que han abandonado dichas organizaciones. La reincorporación está relacionada con las medidas de orden legal, democrático, social y económico que se requieren para la reincorporación de dichas personas al seno de la sociedad.”*⁷⁹

Esta Corporación también ha valorado la reincorporación desde tal significado, considerando constitucional el desarrollo legislativo que otorga una serie de beneficios, por lo general, de tipo socioeconómico, para las personas que voluntariamente, o partir de un proceso de negociación, deciden dejar las armas y hacer tránsito a la vida civil. Por ejemplo, en la Sentencia C-694 de 2015⁸⁰, la Corte enfatizó en que *“una de las funciones más importantes de los procesos de justicia transicional es la prevención especial positiva, alcanzada mediante una resocialización que **se logra con la reintegración seria de los actores armados. Para cumplir con ese fin, deben brindarse los presupuestos materiales para la reincorporación social y económica a la vida civil**”*. (Resaltado por la Sala).

Aunque los presupuestos materiales para la reincorporación no han sido determinados por la Corte, se han mencionado algunos aspectos que permiten, en esta oportunidad, enfatizar en sus características principales.

La primera tiene relación con que el proceso de reincorporación debe incluir *garantías de subsistencia en condiciones dignas y el tránsito confiado y estable hacia la legalidad*. Ello significa que los excombatientes tienen derecho a un mínimo vital, representado en el acceso a bienes y servicios básicos, así como su recuperación económica y la creación de medios de vida que reduzcan el riesgo de reincidencia en la criminalidad. Como garantía, a su vez, del derecho que

⁷⁹ Secretario General de la ONU. (Mayo de 2005). Estándares Integrados de DDR (IDDRS). Nota a la Asamblea General, A/C.5/59/31. ONU.

⁸⁰ MP. Alberto Rojas Ríos.

tienen las víctimas a la no repetición y la sociedad, en su conjunto, a la paz. En la Sentencia T-719 de 2003⁸¹, particularmente, la Corte hizo mención a estos aspectos, reconociendo que *“los individuos reinsertados son titulares del derecho a recibir especial protección del Estado en cuanto al goce de sus derechos fundamentales, especialmente de su derecho a la seguridad personal y su derecho al mínimo vital, como consecuencia de lo dispuesto en los artículos 1, 2, 11, 12, 13, 83 y 95 de la Constitución Política, de los mandatos del Derecho Internacional Humanitario, y de los tratados sobre derechos humanos ratificados por Colombia”*.

Así las cosas, con el fin de materializar el derecho de las víctimas del conflicto armado a la no repetición y en virtud del mandato constitucional consagrado en artículo 22 de la Carta Política, el Estado tiene el deber de garantizar un adecuado proceso de reincorporación de los grupos al margen de la ley, que deciden entregar las armas, mediante el acceso a programas que garanticen los presupuestos materiales para la reintegración social y económica a la vida civil.

Otro punto que se ha mencionado tiene que ver con el deber del Estado de asegurar unas *condiciones óptimas y necesarias para la reincorporación*, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 83 de la Constitución Política y la connotación de confianza legítima que se adquiere tras la desmovilización y el desarme. Al respecto, obsérvese que desde la Sentencia T-719 de 2003, la Corte consideró que quien se reinserte, en virtud del ofrecimiento gubernamental, y con ello, renuncia a la confrontación armada y se entrega a las autoridades, tiene el derecho a reclamar las prestaciones especiales prometidas. El principio de buena fe, puntualizó la Corte, de quien se somete a un proceso de reinserción, *“y es recibido formalmente por las autoridades que le ofrecen determinadas condiciones de reincorporación y de protección, adquiere una confianza legítima frente a dichas autoridades”*. Uno de los elementos que la Sala resaltó fue la garantía de la seguridad personal, tanto individual como de los miembros de su familia, pues *“se verá especialmente amenazado por razones evidentes derivadas de su condición misma en el contexto del conflicto armado persistente”*.

A nivel internacional, además, se ha extendido a otros aspectos, por ejemplo, la adopción de enfoques diferenciales y el principio de no discriminación. En este sentido, el artículo 4 del Protocolo II a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, dispone que *“todas las personas que no participen directamente en las hostilidades, o que hayan dejado de participar en ellas, estén o no privadas de libertad, tienen derecho a que se respeten su persona, su honor, sus convicciones y sus prácticas religiosas. Serán tratadas con humanidad en toda circunstancia, sin ninguna distinción de carácter desfavorable”* (Resaltado por la Sala). Otro ejemplo, es el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Participación de Niños en los Conflictos Armados (2002) que contiene disposiciones *específicas* frente al reclutamiento, rehabilitación y reintegración de los menores que permite, en la práctica, la adaptación del enfoque etario.

⁸¹ MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

También se ha mencionado que la reincorporación conlleva un *compromiso claro y personal con la resolución pacífica del conflicto armado* de aquellos individuos desmovilizados o reinsertados. Sobre este particular, en la Sentencia T-719 de 2003 se indicó lo siguiente: *“quien decide dejar las armas que había empuñado contra el Estado y el orden constitucional, para reasumir voluntariamente su condición plena de civil, manifiesta con su actuar –si es de buena fe– un compromiso claro y personal con la resolución pacífica del conflicto armado, que pretende materializar en su propia situación particular. Por ello, al entregarse a las autoridades y manifestar su voluntad de abandonar la violencia, contribuyendo así a la construcción de la paz, el individuo “desmovilizado” o “reinsertado” está haciendo explícito su deseo de volver a vivir en paz – esto es, de ejercer el derecho constitucional que consagra el artículo 22 de la Carta, que dispone: “La paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento”. Por lo mismo, su condición debe ser objeto de especial atención por parte de todas las autoridades estatales.”*

En esta oportunidad, la Sala desea agregar un elemento adicional, a partir del examen que Naciones Unidas realizó para el diseño de la segunda generación de procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración:⁸² *la reintegración es un proceso de larga duración que exige de diversas medidas para asegurar la estabilización y consolidación de la paz.* Valorando algunos procesos, por ejemplo, Libia, Haití y Afganistán, Naciones Unidas consideró que: (i) los Procesos de DDR exigen flexibilidad de los instrumentos, sobre todo, frente a la reintegración, que es una fase mucho más larga que el desarme y la desmovilización; (ii) la transversalidad de algunos temas, por ejemplo, la situación de los menores de edad, la salud y el enfoque de género, aseguran mejores resultados; (iii) el contexto en que se desarrolla el conflicto, así como la capacidad económica del Estado son factores que también inciden en el desarrollo del DDR; y, finalmente (iv) la articulación del DDR con otros mecanismos de justicia transicional, y la coordinación de las instituciones aseguran el logro de la paz.

Por último, aunque para esta Corte, justamente, la estabilización y consolidación de la paz es la *finalidad* última del proceso de reincorporación, su desarrollo también incluye otros aspectos, como: (i) la contribución a la seguridad y estabilidad nacional, (ii) *“la confianza entre las partes enfrentadas y la población en general”*; (iii) la prevención o mitigación de *“futuros conflictos violentos”*; (iv) la reconciliación nacional y (v) la liberación de *“recursos humanos y financieros y de capital social para la reconstrucción y el desarrollo”*.⁸³

La existencia de una política de reincorporación en Colombia

⁸² United Nations. Second Generation Disarmament, Demobilization and Reintegration (Ddr) Practices in Peace Operations (2010).

⁸³ Caramés, A, Luz, D. & Fisas, V. (2006). Análisis de los programas de Desarmet, Desmovilizacion y Reintegración existentes en el mundo durante 2005. Escuela de Cultura de Paz (UAB) con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI). Obtenido de <http://escolapau.uab.cat/limg/programas/desarme/ddr001.pdf>

La reincorporación, entendido como un proceso que contribuye a la estabilización y consolidación de la paz, no es un instrumento novedoso en nuestro medio. Por el contrario, tal y como lo reconocido esta Corporación, dentro del propósito de superar la situación de conflicto armado que ha vivido el País por más de 50 años, en Colombia se han venido implementado políticas de Estado dirigidas a conseguir la paz, las cuales han tenido como objetivos fundamentales y complementarios, la desmovilización y reincorporación social de los miembros de los grupos armados ilegales, y el reconocimiento de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la garantía de no repetición.

Con respecto al componente de reincorporación social de los miembros de los grupos armados ilegales, el documento CONPES 3554, del 1º de diciembre de 2008, constituye un punto de referencia importante en la materia, en cuanto que, por su intermedio, se sometió a consideración del Consejo de Política Económica y Social, *“la Política Nacional de Reintegración Social y Económica para personas y grupos armados ilegales”*. En el referido documento se definió la Política Nacional de Reintegración como *“un plan de Estado y de Sociedad con visión de largo plazo, que busca promover la incorporación efectiva del desmovilizado con voluntad de paz y de su familia a las redes sociales del Estado y a las comunidades receptoras”*.

Tomando en consideración el citado documento CONPES, en la Sentencia C-069 de 2016, la Corte destacó que “el objetivo principal de la Política Nacional de Reintegración Social (en adelante PRSE) es, precisamente, la reintegración social, comunitaria y económica de las personas que, en el contexto del conflicto armado interno, decidan desmovilizarse de los grupos armados ilegales (en adelante GAI)”, precisando que con dicha política “se propone estimular las desmovilizaciones y el desarme e impulsar una salida pacífica a la violencia armada, así como también, consolidar los avances en materia de seguridad y aportar a la construcción de la paz en Colombia”.

En el mismo fallo, el Tribunal señaló que la Política Nacional de Reintegración Social, concebida a partir de un enfoque integral y humanista (no asistencialista), pretende “garantizar la superación de la condición de desmovilizado, mediante el reconocimiento de beneficios jurídicos y de reinserción, el último de los cuales comprende: (i) la integración de la oferta social y económica del Estado; (ii) el acompañamiento para incrementar la probabilidad de que las intervenciones mejoren las condiciones de calidad de vida de la población desmovilizada y de sus familias; y (iii) la definición de un marco de corresponsabilidad que, por una parte, apoye al desmovilizado a regresar y convivir constructivamente en su entorno familiar y comunitario, y, por la otra, lo comprometa a él y a sus dependientes con la superación de su situación y la permanencia en la legalidad. Ello, dentro del propósito de lograr que los excombatientes desmovilizados “que se encuentra en proceso de reintegración social y económica pueda generar los activos que permitan su desarrollo personal y social, facilitándoles el acceso a los servicios de educación y salud, al mercado laboral -promoviendo su capacitación

y apoyando el emprendimiento- y a otros mecanismos escalonados de promoción social efectivos⁸⁴”.⁸⁵

Conforme con lo dicho, es importante destacar, como ya lo ha reconocido este Tribunal, que el marco legal de la Política Nacional de Reintegración Social tiene como principal referente la Ley 418 de 1997, *“Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones”*, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010 y 1738 de 2014. A través de la mencionada ley, se le otorgan facultades especiales al Gobierno Nacional para: **(i)** realizar todos los actos tendientes a entablar conversaciones y diálogos con las organizaciones armadas al margen de la ley a las cuales el Gobierno les reconozca carácter político; **(ii)** adelantar con ellas diálogos, negociaciones y firmar acuerdos de paz; **(iii)** otorgar beneficios jurídicos por hechos constitutivos de delitos políticos a miembros de esas organizaciones, que individual o colectivamente, demuestren su voluntad de reincorporarse a la vida civil; y, en ese mismo contexto, **(iv)** para reconocer a las personas que se desmovilicen bajo el marco de acuerdos con las organizaciones armadas al margen de la ley, o en forma individual, los beneficios derivados de los programas de reinserción socioeconómica que para el efecto establezca el Gobierno Nacional. Como complemento de lo anterior, el citado ordenamiento legal también adopta las medidas de carácter humanitario, necesarias para la atención a las víctimas de hechos violentos que se susciten en el marco del conflicto armado interno.

A partir de tal antecedente, en Colombia, la Política de Reintegración Social ha sido complementada y desarrollada, principalmente, a través de: **(i)** la Ley 782 de 2002, *“Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999 y se modifican algunas de sus disposiciones”*, en la que se incorporaron disposiciones especiales para niños, niñas y adolescentes desvinculados de grupos armados, se eliminó el reconocimiento del carácter político como condición para negociar con un GAI y se dejó abierta la posibilidad de la entrega de beneficios jurídicos a sus miembros; **(ii)** la Ley 975 de 2005, *“[p]or la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios”*, con las modificaciones introducidas por la Ley 1592 de 2012, y cuyo objetivo es facilitar los procesos de paz y la reincorporación individual o colectiva a la vida civil de miembros de grupos armados al margen de la ley, garantizando los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación; **(iii)** la Ley 1424 de 2010, *“Por la cual se dictan disposiciones de justicia transicional que garanticen verdad, justicia y reparación a las víctimas de desmovilizados de grupos organizados al margen de la ley, se conceden beneficios jurídicos y se dictan otras disposiciones”*, expedida con el fin de promover, en un contexto de justicia transicional, la reintegración

⁸⁴ Sobre el punto se puede consultar el artículo 65 de la Ley 418 de 1997, modificado por el artículo 25 de la Ley 782 de 2002, los artículos 6 a 10 y 13 a 20 del Decreto 128 de 2003, por el cual se reglamenta la Ley 418 de 1997 y los artículos 1º a 8º del Decreto 1391 de 2011, por el cual se reglamentan los beneficios económicos de los programas de reintegración de la población desmovilizada.

⁸⁵ Sentencia C-069 de 2016.

social de los desmovilizados de los grupos armados organizados al margen de la ley, que hubieran incurrido únicamente en los delitos de concierto para delinquir simple o agravado, utilización ilegal de uniformes e insignias, utilización ilícita de equipos transmisores o receptores, y porte ilegal de armas de fuego o municiones de uso privativo de las Fuerzas Armadas o de defensa personal, mediante la promoción de un Acuerdo de Contribución a la Verdad Histórica y la Reparación con tales desmovilizados; y **(iv)** la Ley 1448 de 2011, “[p]or la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”, mediante la cual se busca implementar una política de Estado en materia de asistencia, atención, protección y reparación a las víctimas de graves y manifiestas violaciones de derechos humanos ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.

Dentro del contexto anterior, en el marco del Acuerdo Final suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016, se acordó, en el punto 3) del Acuerdo que trata sobre el “*fin del conflicto*”, la implementación de un proceso de reincorporación social y económico, a través de medidas y el diseño de mecanismos que permitan la reinserción de los miembros de FARC-EP a la vida civil. Dicho proceso de reintegración, tuvo como fuente primaria de inspiración, la regulación existente en la materia, en particular, la Ley 418 de 1997, y se encuentra desarrollado, de manera general, en el Decreto 2067 de 2016, y, de forma específica, en el Decreto Ley 899 de 2017, en concordancia con los Decretos 671, 691 y 891 de 2017.

Cabe reiterar que el Decreto Ley 899 de 2017, objeto del presente análisis, fue expedido por el Gobierno Nacional en el marco del procedimiento legislativo especial para la paz (A.L. 01 de 2016, art. 2º). El mismo tiene como propósito, establecer medidas e instrumentos para la reincorporación económica y social, colectiva e individual, de los integrantes de las FARC-EP, como se dijo, conforme al punto 3) Acuerdo Final sobre “*fin del conflicto*”, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016. En ese contexto, el citado decreto adopta medidas de implementación, concretamente, en lo relacionado al punto 3.2., desarrollando a su vez las materias específicas de los puntos 3.2.2, 3.2.2.1, 3.2.2.3, 3.2.2.4, 3.2.2.5, 3.2.2.6, 3.2.2.7 y 3.2.2.8, que precisamente, se ocupan de los aspectos del Acuerdo Final referentes a la reincorporación de las FARC-EP a la vida civil en lo económico y en lo social.

2.3. Valoración constitucional

2.3.1. Los **Aspectos generales**, como se indicó, se refieren al objetivo o propósito del mismo (art. 1) y los destinatarios o beneficiarios de las medidas en él desarrolladas (art. 2).

De acuerdo con el artículo 1º, el objetivo del decreto bajo estudio es definir y establecer los criterios, medidas e instrumentos del Programa de Reincorporación Económica y Social, colectiva e individual, a la vida civil de los integrantes de las FARC-EP. A través de dicha norma, se concreta, entonces, el marco regulatorio del Decreto Ley 899 de 2017, sobre la base de que el mismo busca desarrollar aspectos concretos del Acuerdo Final.

En efecto, revisado el contenido del decreto bajo estudio, advierte la Corte que sus medidas se inscriben en el propósito definido por el artículo primero, en el sentido que, a través de ellas, se regula lo referente al Programa de Reincorporación Económica y Social, colectiva e individual, a la vida civil de los integrantes de las FARC-EP, conforme a lo establecido en el punto 3) del Acuerdo Final que trata sobre “*el fin del conflicto*”, y concretamente, en lo relacionado al punto 3.2, desarrollando las materias específicas de los puntos 3.2.2, 3.2.2.1, 3.2.2.3, 3.2.2.4, 3.2.2.5, 3.2.2.6, 3.2.2.7 y 3.2.2.8, que, precisamente, son las que se ocupan de los aspectos del Acuerdo referentes a la reincorporación de las FARC-EP a la vida civil en lo económico y en lo social.

De ese modo, tal y como lo precisó la Corte al encontrar cumplido el requisito de conexidad objetiva, existe un vínculo cierto y verificable entre el fin perseguido por el decreto bajo revisión, definido en su artículo primero, con las medidas en él adoptadas y el contenido del acuerdo final, sin que de allí surjan problemas de constitucionalidad que deban ser considerados por la Corte.

Por el contrario, desde el punto de vista de su objetivo, el Decreto Ley 899 de 2017 persigue un fin constitucionalmente admisible, como es el de propender por la consecución de la paz (C.P. preámbulo y arts. 2º y 22), concretamente, por la vía de la adopción de medidas de reincorporación social y económica a favor de los miembros de las FARC-EP, que el 24 de noviembre de 2016, de buena fe, suscribieron un acuerdo de paz con el Gobierno Nacional, y quienes se encuentran cumpliendo el proceso de desmovilización y desarme. Dichas medidas, a su vez, buscan garantizar la subsistencia en condiciones dignas de los excombatientes y el tránsito confiado y estable hacia la legalidad, lo cual, como se ha explicado, actúa como una garantía del derecho que tienen las víctimas a la no repetición, y la sociedad, en su conjunto, a una paz estable y duradera.

Por su parte, los beneficiarios del programa de reincorporación, de acuerdo con el artículo 2º, son los miembros de las FARC - EP acreditados por la oficina del Alto Comisionado para la Paz, que hayan surtido su tránsito a la legalidad, de acuerdo al listado entregado por las FARC-EP”. La misma norma precisa que el listado de beneficiarios “será entregado por la oficina del Alto Comisionado para la Paz a la Agencia de Normalización y Reincorporación”.

En relación con dicha norma, es importante destacar que la misma implementa y desarrolla el numeral 3.2.2.4 del Acuerdo Final, en el que se determina el procedimiento de acreditación y tránsito a la legalidad de los miembros de las FARC-EP.

De conformidad con el referido numeral, el proceso de acreditación y tránsito a la legalidad de los miembros de las FARC-EP, se inicia con la llegada a las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) y a los Puntos Transitorios de Normalización (PTN). Estando allí, las FARC-EP, a través de un delegado expresamente designado para ello, debe hacer entrega al Gobierno Nacional del listado de todos los y las integrantes de las FARC-EP. En la construcción de esta lista, las FARC-EP se hace responsable de la veracidad y exactitud de la

información allí contenida, correspondiendo al Gobierno Nacional dar las facilidades necesarias para la construcción de los listados en los centros carcelarios y contribuir con la información a su disposición en las distintas instituciones del Estado.

La lista entregada por las FARC-EP debe ser recibida y aceptada por el Gobierno Nacional de buena fe, de conformidad con el principio de confianza legítima, sin perjuicio de las verificaciones correspondientes.

En ese sentido, para los fines de la acreditación, una vez las FARC-EP hagan entrega del listado de todos los y las integrantes que hagan parte de su organización, incluyendo a las milicias, el Gobierno Nacional iniciará el proceso de revisión y contrastación de la información contenida en el mismo, con el fin de corroborar que los nombres que aparecen en el listado correspondan a guerrilleros y no a miembros de otras organizaciones armadas. Las observaciones formuladas por el Gobierno serán presentadas a las FARC-EP y, en caso de que no sean tenidas en cuenta por dicha organización, se procederá a establecer un mecanismo conjunto de solución de diferencias para la revisión de esos casos, en el marco de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de la implementación del Acuerdo Final (CSIVI). Lo anterior sin perjuicio de la aceptación que deba darse a las demás personas incluidas en el listado y sobre las que no se presenten observaciones.

En el mismo punto 3.2.2.4, se precisa que se establecerá un procedimiento expedito para la acreditación y el tránsito a la legalidad de los miembros de las FARC-EP no armados. Al respecto, aclara que a las personas que sean acreditadas se les resolverá la situación jurídica otorgándoles indulto mediante los instrumentos legales vigentes si no estuviera en vigor la ley de amnistía, destacando a su vez, que quedarán en libertad a disposición de la JEP en caso de que tuvieran acusaciones por delitos no amnistiabiles según la Ley de Amnistía acordada en el Acuerdo Final. En relación con esto último, señala que se les aplicará, en todo lo que les resulte favorable, lo establecido en el *“Acuerdo del 20 de agosto de 2016 para facilitar la ejecución del cronograma del proceso de dejación de armas alcanzado mediante acuerdo del 23 de junio de 2016”*.

Como resultado del compromiso de las FARC-EP de terminar el conflicto, dejar las armas, no volver a usarlas, cumplir con lo acordado y transitar a la vida civil, una vez los integrantes de las FARC-EP hayan dejado las armas y ratificado el compromiso de paz adquirido por la organización, recibirán su respectiva acreditación por parte del Gobierno Nacional sobre la base del listado entregado por las FARC-EP.

Dicha acreditación, se hará con base en la hoja de ruta que el Gobierno y las FARC-EP acuerden para el tránsito a la legalidad de los integrantes de las FARC-EP. El Gobierno Nacional recibirá y aceptará el listado definitivo, mediante un acto administrativo formal, a más tardar el día D+180 sin perjuicio de las acreditaciones previas que haya que hacer en cumplimiento de la hoja de ruta acordada para el efecto, de acreditaciones posteriores de conformidad con lo acordado en el marco de la JEP.

Excepcionalmente y previa justificación, las FARC-EP podrán incluir o excluir a personas del listado, correspondiendo al Gobierno Nacional verificar los nombres que sean incluidos. En todo caso, el listado final incluirá la totalidad de los y las integrantes de las FARC-EP, se encuentren o no privados de la libertad.

La acreditación que entregue el Gobierno Nacional es necesaria para acceder a las medidas acordadas para las FARC-EP en el Acuerdo Final, sin perjuicio de lo establecido en el acuerdo de creación de la Jurisdicción Especial para la Paz. En cualquier caso, el acceso a las medidas de reincorporación exige un compromiso de responsabilidad con los acuerdos y sus metas. Los derechos y deberes en el marco del proceso de reincorporación serán detallados por el Consejo Nacional de Reincorporación.

De ese modo, conforme a lo previsto en el artículo 2 del Decreto Ley 899 de 2017, que desarrolla el punto 3.2.2.4 del Acuerdo Final, los beneficiarios del programa de reincorporación social y económica, son los miembros de las FARC-EP que **(i)** figuren en las listas entregadas al Gobierno Nacional por dicha organización, **(iii)** reciban la debida acreditación por parte del Gobierno Nacional (función que se encuentra a cargo del Comisionado de Paz), y **(iii)** hayan surtido su tránsito a la legalidad, es decir, que hayan decidido desmovilizarse, dejar las armas, no volver a usarlas, cumplir con lo acordado, transitar a la vida civil y someterse a la justicia.

Como ha quedado señalado, una etapa fundamental para el logro y mantenimiento de la paz, luego de una negociación en la que se da por finalizado un conflicto armado, es aquella en la cual los combatientes se desmovilizan, dejan las armas e inician su tránsito hacia la vida civil. Según lo ha sostenido esta Corporación, quienes de buena fe decide dejar las armas que habían empuñado contra el Estado, para reasumir voluntariamente su condición civil, manifiestan con su comportamiento un compromiso claro con la resolución pacífica del conflicto armado. Por ello, al manifestar ante las autoridades su voluntad de dejar las armas y transmitirles la decisión de apartarse de la violencia, los desmovilizados están haciendo explícito su deseo de volver a vivir en paz, razón por la cual, su condición debe ser objeto de especial atención por parte de las autoridades estatales; atención que debe materializarse, dentro de los términos definidos en la Constitución y la ley, en la posibilidad de acceso a los procesos de reincorporación social.

Con este propósito, luego de definir quiénes son los beneficiarios de las medidas y mecanismos de reincorporación, el mismo artículo 2 del Decreto Ley 899 de 2017, dispone que el listado entregado por las FARC-EP, y que ha surtido el proceso de acreditación por parte del Gobierno, sea a su vez entregado a la Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN). Tal remisión resulta consecuente con la implementación de las medidas de reincorporación adoptadas en el referido decreto, pues, de conformidad con lo previsto en el artículo 2º del Decreto Ley 897 de 2017. *la “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". En ese sentido, el mandato comentado mantiene vigente una clara y evidente relación causal entre las medidas de reincorporación, en procura de coadyuvar a su implementación, ejecución y cumplimiento, lo cual, a su vez, redundará en el propósito de mantener la paz y.

Bajo dichos criterios, en la medida que el artículo 2º determina como beneficiarios de las medidas de reincorporación a los miembros de las FARC-EP acreditados por la oficina del Alto Comisionado para la Paz, que hayan surtido su tránsito a la legalidad, de acuerdo al listado entregado por las FARC-EP, no encuentra la Corte que la norma resulte contraria a la Constitución Política, pues, por el contrario, la misma responde a los propósitos del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, siendo esto último un objetivo que se ajusta al propio ordenamiento Superior.

2.3.2. Las **garantías de reincorporación**, como se indicó, comprenden el grupo de beneficios económicos y sociales reconocidos en el Decreto Ley 899 de 2017 a los integrantes de las FARC-EP, los cuales se constituyen en los presupuestos materiales necesarios para que el proceso de reincorporación se pueda consolidar y sea sostenible. Dichos beneficios aparecen regulados en los artículos 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 15 y 17 de tal ordenamiento, que a su vez desarrollan los puntos 3.2.2.6 (sobre identificación de necesidades del proceso de reincorporación económica y social) y 3.2.2.7 (sobre garantías para una reincorporación económica y social sostenible), del Acuerdo Final.

Los beneficios económicos y sociales se reconocen en favor de los miembros de las FARC-EP, que se encuentren acreditados por la oficina del Alto Comisionado para la Paz y que hayan surtido su tránsito a la legalidad, de acuerdo al listado entregado por la mencionada organización.

En cuanto a los beneficios económicos, estos son: **(i) la asignación única de normalización**, que debe entregarse a cada beneficiario tan pronto finalicen las Zonas Veredales Transitorias de Normalización, por una sola vez y será equivalente a dos millones de pesos (\$2'000.000). (art. 7); **(ii) la renta básica**, equivalente al 90% del Salario Mínimo Mensual Legal Vigente, que se reconoce a cada beneficiario por un periodo de 24 meses, siempre que no cuente con un vínculo de trabajo que le genere ingresos, la cual puede ser prorrogada cuando el destinatario demuestre haber continuado con la ruta educativa dispuesta en el proceso de reincorporación (art. 8); **(iii) los pagos al sistema de protección social en salud y vejez**, garantizados por el Gobierno para un periodo de 24 meses, que se paga en la medida en que el beneficiario no se encuentre vinculado a actividades que le generen ingresos (art. 9); y **(iv) un apoyo económico para emprender un proyecto productivo o de vivienda de carácter individual**, por la suma de ocho millones de pesos (\$8.000.000,00), asignable a cada beneficiario que se entrega por una sola vez (art. 12).

Sobre los beneficios que tienen una connotación social, están: **(i) los programas y proyectos productivos**, que de acuerdo con el censo socioeconómico se identifiquen y que permitan vincular a los beneficiarios del proceso de reincorporación (art. 11); **(ii) los proyectos productivos colectivos**, en los que los beneficiarios pueden invertir los recursos reconocidos para tales efectos a través de la organización de economía solidaria creada para el efecto (ECOMUN) (art. 13); **(iii) los proyectos productivos o de vivienda de carácter individual**, previa verificación por el CNR (art. 14); **(iv) el otorgamiento de un seguro de vida**, como garantía de seguridad en favor de cada uno de los beneficiarios acreditados del proceso de reincorporación (art. 15); y **(v) la enumeración no taxativa de los planes y programas sociales específicos**, que se reconocen en favor de los beneficiarios en aspectos relacionados con: educación; validación y homologación de saberes; vivienda; cultura, recreación y deporte; protección y recuperación del medio ambiente; acompañamiento psicosocial; reunificación de grupos familiares; programas para adultos mayores; empleabilidad y productividad; entrega de libreta militar y de cédula de ciudadanía; medidas de protección de hijos e hijas de integrantes de las FARC-EP en proceso de reintegración; programa especial de enfermedades de alto costo; y programa de atención especial mediante renta básica para “*lisiados*” del conflicto (art. 17).

A juicio de la Corte, como ya ha sido advertido, los beneficios económicos y sociales a los que se ha hecho expresa referencia, son desarrollo e implementación de los puntos 3.2.2.6 y 3.2.2.7 del Acuerdo Final suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016, en los que se tratan los temas relacionados con la identificación de necesidades del proceso de reincorporación económica y social, y las garantías para una reincorporación económica y social sostenible.

Desde ese punto de vista, tales beneficios tienen como propósito específico, la estabilización y reincorporación de los miembros de las FARC-EP que cumplan las condiciones del Acuerdo de Paz. Ello, sobre la base de considerar que se trata de personas que, por su forma de vida pasada, no tienen la capacidad para satisfacer sus propias necesidades y las de sus familias, y que requieren de mecanismos expeditos que permitan su readaptación a la vida civil.

Ciertamente, tal y como ha sido señalado, los procesos de reincorporación, como el que tiene lugar a propósito del Acuerdo Final, deben incluir condiciones mínimas de subsistencia para los desmovilizados que les permita garantizar un tránsito confiado y seguro hacia la legalidad y la resocialización. Como lo ha señalado la jurisprudencia constitucional, los excombatientes tienen derecho a un mínimo vital, representado en el acceso a bienes y servicios básicos, así como también a su recuperación económica y a la creación de medios de vida que reduzcan el riesgo de reincidencia en la criminalidad.

Por consiguiente, adoptar medidas de tal naturaleza, como son los subsidios para alimentación, vivienda, salud, educación y otros, propuestos en las normas bajo estudio, constituye un propósito dominante de los procesos de paz, y, concretamente, de las medidas de reincorporación social. Esto, también, como

garantía del derecho que tienen las víctimas a la no repetición y la sociedad a la convivencia pacífica.

En relación con esto último, habrá de reiterarse que las medidas de reincorporación social y económica, como las adoptadas en el Decreto Ley 899 de 2017, son una pieza fundamental para que el Estado garantice la no repetición de hechos victimizantes, en la medida en que, por esa vía, se procura que los combatientes retornen a la vida civil y se conviertan en agentes transformadores de las dinámicas violentas, evitando la ejecución de conductas que vulneren los derechos humanos.

Sobre los beneficios económicos reconocidos a los miembros de las FARC-EP, como son la asignación única de normalización, la renta básica, el apoyo económico para proyectos productivos y los pagos al sistema de protección social en salud y vejez, los mismos son, concretamente, un componente de las garantías mínimas de subsistencia, en cuanto le permite a los excombatientes y a sus familias el acceso a bienes y servicios básicos durante la fase inicial del proceso de reincorporación. Por su parte, los beneficios sociales, materializados en los programas y proyectos productivos -individuales y colectivos-, el seguro de vida y los planes sociales específicos, son medidas complementarias a las anteriores con las que se busca crear las condiciones para la recuperación y estabilidad económica de los excombatientes y sus familias, y para la implementación de medios de vida que reduzcan el riesgo de reincidencia en la criminalidad

En cuanto a la asignación única de normalización, se trata, como se ha dicho, de un apoyo económico que se entrega por una sola vez a cada beneficiario, equivalente a dos millones de pesos (\$2.000.000), el cual le va a permitir atender sus necesidades más inmediatas tras la finalización de las Zonas Veredales. A tal medida, se acompaña una renta básica, que se entrega por un periodo de 24 meses, equivalente al 90% del Salario Mínimo Mensual Legal Vigente, y que solo se pagará si el beneficiario no cuenta con un vínculo de trabajo que le genere ingresos. Dicha renta, como su nombre lo indica, le permite a su destinatario contar con un ingreso fijo mensual por el término señalado, otorgándole cierto nivel de estabilidad económica mientras se surte su proceso de reincorporación social y se logra una reubicación laboral que le asegure una subsistencia digna independiente. Cabe agregar que la aludida renta solo puede ser prorrogada si el destinatario demuestra que ha continuado la ruta educativa dispuesta en el proceso de reincorporación; medida que, a juicio de la Corte, encuentra justificación en el hecho de que, mientras el beneficiario no complete dicha fase, requiere de ese apoyo económico para subsistir dignamente, lo cual, en todo caso, está en la obligación de acreditar.

A los anteriores beneficios económicos se agrega el apoyo de emprendimiento productivo o de vivienda, por ocho millones de pesos (\$8.000.000), el cual, de conformidad con lo previsto en los artículos 13 y 14 del mismo Decreto Ley 899 de 2017, requiere para su entrega la previa aprobación del respectivo proyecto por parte del CNR. Se trata, además, de una medida acorde con la realidad social de los desmovilizados, que se inscribe dentro del ámbito de los subsidios con enfoque diferencial, implementados en favor de la población vulnerable.

Sobre el particular, cabe destacar que el Estado colombiano ha utilizado los subsidios productivos o de vivienda como una herramienta para lograr que los ciudadanos, con escasos recursos económicos, puedan desarrollar medios de emprendimiento o acceder a una vivienda en condiciones dignas, dando así aplicación al derecho consagrado constitucionalmente en el artículo 51 de la Carta Política. En el caso específico de los subsidios de vivienda, la Ley 3 de 1991⁸⁶, *“por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial, ICT, y se dictan otras disposiciones”*, modificada por la Leyes 9 de 1989, 2 y 3 de 1991, 281 de 1996, 388 de 1997, 1469 de 2011 y 1537 de 2012, en su artículo 6⁸⁷ creó el subsidio familiar como *“un aporte estatal en dinero o en especie, otorgado por una sola vez al beneficiario con el objeto de facilitarle una solución de vivienda de interés social, sin cargo de restitución siempre que el beneficiario cumpla con las condiciones que establece esta Ley.”* De igual manera, el Estado ha reconocido la situación especial de la población desplazada, y el deber de promover medidas para generar condiciones de estabilidad económica y social, entre las que se incluye permitir el acceso a vivienda urbana y rural, entre otros, a través de un subsidio de vivienda, consagrado en la Ley 387 de 1997, reglamentado por los Decretos 951 de 2001 y 2190 de 2009. Posteriormente, se expide la Ley 1537 de 2012⁸⁸, por medio de la cual se establece la forma en que debe desarrollarse la política en materia de vivienda para población en estado de vulnerabilidad.

Igualmente hay que mencionar los pagos al sistema de protección social en salud y vejez, garantizados por el Gobierno para un periodo de 24 meses, que se desembolsan en la medida en que el beneficiario no se encuentre vinculado a actividades que le generen ingresos y que se entienden como garantías de protección del derecho a la seguridad social del que son titulares todas las personas que habitan el territorio nacional. En materia de salud, se trata del pago de aportes por el periodo señalado a través de las UPC del régimen subsidiado, debido a que, por tratarse de personas sin capacidad de pago, es a dicho régimen a donde deben ser inscritos. En materia de aportes a vejez, lo que se contempla es el pago de las cotizaciones al sistema de pensiones en el régimen escogido por el beneficiario, o, en su defecto, la alternativa de realizar tales aportes o pagos al servicio complementario de beneficios económicos periódicos (BEPS), solo por el tiempo señalado (24 meses).

⁸⁶ **Modificada por la ley 9 de 1989, leyes 2 y 3 de 1991, ley 281 de 1996, Ley 388 de 1997, Ley 1469 de 2011 y ley 1537 de 2012**, Reglamentado Parcialmente por el Decreto Nacional 4 de 1993 y Reglamentada parcialmente por el Decreto Nacional 1168 de 1996 , Reglamentada parcialmente por el Decreto Nacional 824 de 1999 , Reglamentada parcialmente por el Decreto Nacional 1133 de 2000 , Reglamentada parcialmente por el Decreto Nacional 2620 de 2000 , Reglamentada Parcialmente por el Decreto Nacional 951 de 2001 , Reglamentada Parcialmente por el Decreto Nacional 578 de 2002 ,Reglamentada parcialmente por el Decreto Nacional 1042 de 2003, Reglamentada parcialmente por el Decreto Nacional 2480 de 2002 , Reglamentada Parcialmente por el Decreto Nacional 975 de 2004 , Reglamentada Parcialmente por el Decreto Nacional 3111 de 2004 , Reglamentada Parcialmente por el Decreto Nacional 4407 de 2004 , Reglamentada parcialmente por el Decreto Nacional 973 de 2005, Reglamentada por el Decreto Nacional 4466 de 2007, Reglamentada parcialmente por el Decreto Nacional 1924 de 2009, Reglamentada parcialmente por el Decreto Nacional 2190 de 2009, Reglamentada parcialmente por el Decreto Nacional 1160 de 2010.

⁸⁷ Modificado por el art. 1, Ley 1432 de 2011, Modificado por el art. 28, Ley 1469 de 2011.

⁸⁸ Reglamentada parcialmente por el Decreto Nacional 2088 de 2012.

Sobre los beneficios sociales, son estas medidas complementarias a las anteriores, que se concretan, inicialmente, en programas y proyectos productivos y de vivienda donde los beneficiarios puedan (individual o colectivamente) invertir los recursos reconocidos, y que requiere de la previa identificación a través del censo socioeconómico que para el efecto debe realizarse. Entre tales beneficios se cuenta, también, el otorgamiento de un seguro de vida, que, por razón de la situación particular de excombatientes, opera como garantía de seguridad en favor de cada uno de los beneficiarios del proceso de reincorporación.

Se incluyen en esa categoría de beneficios, los planes y programas sociales específicos, que se reconocen en favor de los destinatarios en aspectos relacionados con: educación; validación y homologación de saberes; vivienda; cultura, recreación y deporte; protección y recuperación del medio ambiente; acompañamiento psicosocial; reunificación de grupos familiares; programas para adultos mayores; empleabilidad y productividad; entrega de libreta militar y de cédula de ciudadanía; medidas de protección de hijos e hijas de integrantes de las FARC-EP en proceso de reintegración; programa especial de enfermedades de alto costo; y programa de atención especial mediante renta básica para lisiados del conflicto. Todo ello, dentro del propósito de garantizar una atención adecuada a los excombatientes y a sus familias y facilitar su proceso de resocialización.

Como ya ha sido señalado, este Tribunal ha considerado ajustado a la Constitución los desarrollos legislativos que otorgan beneficios de reincorporación, por lo general, de tipo socioeconómico, para las personas que voluntariamente, o como producto de un proceso de negociación, como ocurre en este caso, deciden dejar las armas y hacer tránsito a la vida civil. En la Sentencia C-694 de 2015, al pronunciarse sobre la constitucionalidad de diversos artículos de la Ley 1592 de 2012, que introdujo modificaciones a la Ley 975 de 2005, mediante la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, la Corte fue clara en señalar que una de las funciones más importantes de los procesos de justicia transicional es la prevención especial positiva, que se logra con una resocialización seria de los actores armados y que comprende, en su fase previa, la implementación de los presupuestos materiales para la reincorporación social y económica a la vida civil.

Acorde con la afirmación, en el mismo fallo se recalcó que parte de la eficacia del proceso de justicia transicional se soporta en la estructuración de programas que le permitan a quienes han abandonado las armas, ejercer una actividad económica lícita que les facilite no solo obtener los recursos económicos necesarios para subsistir dignamente, sino también, impedir que puedan reincidir en la comisión de delitos y evitar que las vulneraciones continuas, masivas y sistemáticas de derechos se repitan⁸⁹.

Ahora bien, contrario a lo afirmado por algunos intervinientes, no considera la Corte que los beneficios de reincorporación bajo estudio resulten desproporcionados, o que puedan considerarse mayores a los de las víctimas. Como ya fue señalado, dichos beneficios fueron acordados por las partes en el

⁸⁹ Sobre el punto se pueden consultar también, entre otras, las Sentencias T-719 de 2003, C-370 de 2006, C-579 de 2013 y C-577 de 2014, entre otras.

trámite de las negociaciones de paz, y responden a la identificación de las necesidades básicas y de las garantías mínimas para una reincorporación económica y social sostenible de los miembros de las FARC-EP. Tal hecho, fue lo que llevó su inclusión, inicialmente, en los puntos 3.2.2.6 y 3.2.2.7 del Acuerdo Final y, posteriormente, a su implementación legal a través de los artículos 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 15 y 17 del Decreto Ley 899 de 2017, bajo revisión.

Sobre este particular, la Corte ha puesto de presente que el título jurídico que legitima a los individuos reinsertados para reclamar una serie de prestaciones especiales por parte del Estado es de naturaleza tanto legal como constitucional. En cuanto a lo primero, porque se deriva directamente del ofrecimiento efectuado por el Legislador a los miembros de los grupos que operan al margen de la ley, en el sentido de conceder beneficios de tipo jurídico, socioeconómico u otros, a quienes renuncien a la confrontación armada y decidan reincorporarse. Y sobre lo segundo, por cuanto que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 83 de la Constitución Política, quien se somete de buena fe a un proceso de reinserción, y es recibido formalmente por las autoridades que le ofrecen determinadas condiciones de reincorporación y de protección, adquiere una *confianza legítima* frente a dicha autoridades, consistente en que, al reincorporarse a la vida civil, se garanticen como mínimo sus derechos conforme a lo acordado⁹⁰.

Justamente, en la actualidad, dichas garantías juegan un papel fundamental para la estabilización y consolidación de la paz. De las pruebas recaudadas al respecto, la Presidencia de la República informó que las etapas previas, de dejación de armas y tránsito a la legalidad, estaban dispuestas en el cronograma D+180, lo que significa que para el 20 junio del año en curso la totalidad de los integrantes de las FARC-EP, incluyendo las milicias, habrían realizado la dejación de armas y el tránsito a la legalidad a la espera del proceso de reincorporación, salvo aquellos miembros que realizaran tareas de identificación de caletas, extracción de armamento y seguridad de los campamentos existentes en las Zonas Veredales. De ello, la Corte conoció que el 27 de junio ocurrió el acto final de dejación de armas de las FARC-EP en el municipio de Mesetas-Meta, en el cual el jefe de la Misión de la ONU en Colombia, certificó la entrega de armamento según registro que se hizo en las 26 zonas veredales⁹¹.

Igualmente, indicó la Presidencia que para el 1º de agosto, Naciones Unidas extraería todas las armas almacenadas, tendría el control, monitoreo y verificación de los contenedores, y certificaría el cumplimiento del proceso de dejación de armas de las FARC-EP. Las anteriores actuaciones, por lo tanto, comprometen al gobierno a disponer de los beneficios que fueron asumidos en el Acuerdo Final para que las personas que han dejado las armas, en este momento y de buena fe, no reincidan en la criminalidad.

En esa misma dirección, en la Sentencia C-694 de 2015, este Tribunal destacó que el deber del Estado se orienta a estructurar un modelo de justicia transicional dentro del cual se garanticen los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia y a la reparación y a la garantía de no repetición, pero que a su vez permita la

⁹⁰ Cfr. Sentencias T-719 de 2003, C-577 de 2014 y C-694 de 2015.

⁹¹ Presidencia de la República. Sala de Prensa: Noticia fechada el 27 de junio de 2017.

reintegración económica y social de los miembros de grupos armados a la sociedad, pues de lo contrario será imposible el logro de la paz. En virtud de esta situación, gran parte de la eficacia del proceso de justicia transicional depende de la estructuración de programas que le permitan, a quien deja las armas, realizar una actividad económica lícita para obtener recursos económicos que faciliten su subsistencia e impida que reincida en la comisión de delitos para la obtención de un provecho ilícito. Esto quiere decir que el proceso de justicia transicional para la paz, no se circunscribe únicamente a un trato sancionatorio y reparador, sino que también tiene un importante componente resocializador, haciendo indispensable encontrar un punto equidistante entre la rigidez de las sanciones y los programas orientados a reinsertar a los integrantes de estos grupos a la comunidad.

En relación con esto último, es importante destacar que, con la suscripción del Acuerdo Final, se dio paso a un proceso amplio e inclusivo de justicia transicional, dirigido a garantizar la reincorporación, pero también, y principalmente, los derechos de las víctimas del conflicto; siendo éste un compromiso que las partes, y especialmente el Gobierno, están en la obligación de implementar. Al respecto, debe destacarse que el Gobierno y las FARC-EP, desde el Encuentro Exploratorio de 2012, acordaron que “el resarcimiento de las víctimas debería estar en el centro de cualquier acuerdo”⁹², es por ello que en el Acuerdo Final se dispuso la creación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición⁹³, mediante el cual se combinan mecanismos judiciales, que permiten la investigación y sanción de las graves violaciones a los derechos humanos y las graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario, con mecanismos extrajudiciales que contribuyen al esclarecimiento de la verdad de lo ocurrido, la búsqueda de desaparecidos y la reparación del daño causado a personas, a colectivos y a territorios enteros.

De igual manera, dentro del propósito general de reconocer los derechos de las víctimas del conflicto armado interno, por iniciativa del Gobierno Nacional se expidió la Ley 1448 de 2011, “*por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*”. Con respecto a su naturaleza jurídica, la Corte ha señalado que se trata de “una ley de justicia transicional”⁹⁴, a través de la cual se pretende instituir una política de Estado en materia de asistencia, atención, protección y reparación a las víctimas de graves y manifiestas violaciones a las normas internacionales de Derechos Humanos y de Infracciones al Derecho Internacional Humanitario, ocurridas con ocasión de conflicto armado interno.⁹⁵ Dentro del propósito de lograr el amparo integral de las víctimas, dicha ley “abarca mecanismos de asistencia, atención, prevención, protección, reparación integral con enfoque diferencial, acceso a la justicia y conocimiento de

⁹² Acuerdo Final de 24.11.2016

⁹³ Dicho Sistema lo conforman la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición; la Unidad Especial para la Búsqueda de Personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado; la Jurisdicción Especial para la Paz; las Medidas de reparación integral para la construcción de la paz; y las Garantías de No Repetición.

⁹⁴ Sentencia C-250 de 2012.

⁹⁵ Cfr. Sentencias C-250 de 2012, C-253A de 2012 y C-069 de 2016, entre otras.

la verdad, ofreciendo herramientas para que aquellas reivindiquen su dignidad y desarrollen su modelo de vida”⁹⁶.

En consecuencia, al margen del Acuerdo Final, y sin perjuicio de los compromisos en él pactados para garantizar los derechos de las víctimas del conflicto armado, existe en Colombia una política pública integral de atención, asistencia y reparación en favor de ese grupo de la población, que es previa a dicho acuerdo y que debe cumplirse y satisfacerse.

Así las cosas, la Corte considera que las **garantías de reincorporación**, de que tratan los artículos 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 15 y 17 del Decreto Ley 899 de 2017, son compatibles con la Constitución en cuanto promueven fines constitucionales ligados a la paz y no se contraponen a los derechos de las víctimas del conflicto armado interno.

No obstante lo anterior, la Corte debe proceder a declarar la inexecutable de la expresión “*lisiados*”, contenida en el numeral 13 del artículo 17 del Decreto Ley 899 de 2017, por las razones que se expresan a continuación:

Como ya ha sido señalado, dentro de las garantías sociales de reincorporación, el artículo 17 lleva a cabo una enumeración no taxativa de los planes y programas a desarrollar en favor de los beneficiarios del proceso de reincorporación, de acuerdo con los resultados del Censo Socioeconómico que se debe adelantar. Entre los programas identificados, se incluyó el referente a la atención especial mediante renta básica para “*lisiados*” del conflicto con incapacidad permanente, y adultos mayores, para cuya implementación, el CNR gestionará recursos de cooperación no reembolsable internacional y de instituciones no gubernamentales.

En relación con dicho programa, la Defensoría del Pueblo cuestionó la utilización del vocablo “*lisiados*”, por considerar que resulta despectivo para describir la situación de discapacidad de las personas desmovilizadas de las FARC-EP.

La Corte comparte la opinión expresada por la Defensoría del Pueblo, pues, en efecto, dicha expresión desconoce el mandato de abstención de tratos discriminatorios, consagrado en el artículo 13 de la Carta Política, ya que la misma contiene una carga peyorativa en términos de lenguaje natural, violatoria del enfoque social sobre discapacidad que prevé el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. En reiterada jurisprudencia⁹⁷, esta Corte ha señalado que algunos de los términos que utiliza el legislador para referirse a personas en condición de discapacidad, pueden resultar violatorios del derecho a la dignidad humana.

Sobre el particular, en Sentencia C-458 de 2015, al resolver una demanda de inconstitucionalidad formulada contra las palabras “*discapacitados*”, “*inválidos*”, “*minusválidos*”, “*personas con limitación*”, “*limitados*” y “*sordos*”, contenidas en las leyes 100 de 1993, 115 de 1994, 119 de 1994, 324 de 1996, 361 de 1997, 546 de 1999, 860 de 2003, 797 de 2003, 1114 de 2006, 1438

⁹⁶ Sentencia C-253A de 2012.

⁹⁷ C-458 de 2015, C-147 de 2017.

de 2011 y 1562 de 2012, la Corte concluyó que dichos fragmentos eran discriminatorios, pues ocasionaban un tipo de marginación sutil y silenciosa consistente en usar expresiones reduccionistas, que radican la discapacidad en el sujeto y no en la sociedad. Según el Tribunal constitucional, dichas expresiones definen a los sujetos por una sola de sus características, que además no les es imputable a ellos, sino a una sociedad que no se ha adaptado a la diversidad funcional de ciertas personas.

Para la Corte Constitucional, los referidos vocablos, al igual que ocurre con la expresión “*lisiados*”, utilizada por la norma bajo estudio, contribuyen a la generación de una mayor adversidad para las personas en situación de discapacidad, pues ubican su condición como un defecto personal que, además, los proyecta como seres con capacidades restringidas que tienen un menor valor. Esta carga propia de del vocablo analizado, hace que los procesos de dignificación, integración e igualdad sean más complejos.

De conformidad con lo expuesto, el vocablo “*lisiados*”, consagrado en la norma precitada, resulta estigmatizante y descalificador, y, por consiguiente, será declarado inexecutable. En su lugar, tal y como lo ha hecho la Corte en situaciones semejantes, se sustituirá por la expresión “*personas en situación de discapacidad*”.

2.3.3. Las condiciones para la reincorporación, tal y como ha sido señalado, guardan relación con aquellas medidas que buscan facilitar la implementación adecuada de los beneficios económicos y sociales y la sostenibilidad del proceso de reincorporación. Constituyen, entonces, un apoyo instrumental que resulta indispensable para la materialización de los beneficios de reincorporación. Tales condiciones aparecen contenidas en los artículos 10, 16, 18, 19, 20, 21, 22, y 23 del Decreto Ley 899 de 2017, los cuales, a su vez, son un desarrollo del Acuerdo Final, concretamente, en los puntos 3.2.2.7 (sobre garantías para una reincorporación económica y social sostenible), 3.2.2.8 (relacionado con otros recursos para proyectos de reincorporación económica), y 3.3 (que trata de las obligaciones de los excomandantes guerrilleros e integrantes de los órganos directivos de la nueva fuerza política que surja del tránsito de las FARC-EP a la legalidad, para garantizar la correcta ejecución y la estabilidad del Acuerdo Final de Paz).

En ese marco, las condiciones de reincorporación reconocidas en el decreto bajo revisión son: **(i) el censo socioeconómico**, mediante el cual se suministrará la información requerida para identificar los planes o programas necesarios que permitan atender los derechos fundamentales, económicos, sociales, culturales y ambientales de los beneficiarios y sus familias (art. 10); **(ii) los recursos económicos aportados por la cooperación internacional no rembolsables, el sector privado y fundaciones, y la cooperación técnica**, sobre los cuales se aclara que los mismos no pueden disminuir los beneficios reconocidos a los integrantes de las FARC-EP, aun cuando sí pueden incrementarlos (art. 16); **(iii) el enfoque psicosocial**, que deben tener las acciones y componentes en materia de reincorporación (art. 18); **(iv) la pedagogía para la paz**, que dispone designar voceros de las FARC-EP para movilizarse a nivel municipal, y adelantar labores

de pedagogía de paz en los concejos y asambleas, previa concertación del CNR con las respectivas entidades territoriales; (v) la disponibilidad de recursos para los beneficios de asignación única de normalización, proyectos productivos y renta básica, dispuestos por el Gobierno Nacional a la ARN, mientras entra en funcionamiento el sistema de administración fiduciaria creado para ese efecto (art. 20); *(vi) el acceso al sistema financiero*, en favor de los beneficiarios del proceso de reincorporación (art. 21); *(vii) los límites de acceso a los beneficios económicos y sociales previstos para el proceso de reincorporación*, en relación con desmovilizados que los hayan obtenido en negociaciones de paz anteriores, con el objetivo de impedir su doble asignación (art. 22); y *(viii) la preservación de la sostenibilidad fiscal*, disponiendo que los recursos que se requieran asignar en el Presupuesto General de la Nación para el proceso de reincorporación deben ajustarse al Marco Fiscal de Mediano Plazo y al Marco de Gasto de Mediano Plazo (art. 23).

Cada una de tales medidas, se reitera, desarrolla instrumentos jurídicos, sociales y económicos que resultan determinantes para la implementación, consolidación y ejecución del proceso de reintegración social de los miembros de las FARC-EP, tal y como fue previsto en el Acuerdo Final, de manera que sin los mismos no podría darse efectivo cumplimiento a dicho proceso.

Con esa orientación, en primer lugar, la Corte considera que el censo socioeconómico es un instrumento de política pública que de forma eficiente identifica las necesidades de la población, así como los retos a los que se enfrenta el Estado con una política de reintegración social. El censo implica, en consecuencia, realizar un análisis especializado que tenga en cuenta las diferentes circunstancias de las personas desmovilizadas y que sus resultados se articulen, materialmente, con las medidas de reincorporación económica y social dispuestas normativamente. Hasta el momento, acorde con la información reportada por la Presidencia de la República en virtud del Auto 5 de junio del año en curso, ya está definido su contenido y forma de aplicación, resolviendo asignarle a la Universidad Nacional la responsabilidad de llevar a cabo su realización, situación que no tiene un reparo de índole constitucional.

En relación con el punto 3.2.2.6. alusivo al censo socioeconómico, el Consejo Nacional de Reincorporación, durante las sesiones 2, 4, 6, 7, 8 y 19, celebradas entre los meses de febrero y marzo de 2017, definió su contenido y forma de aplicación. Frente al resto de ítems que forman parte del mencionado punto, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Ley 899 de 2017.

También se fija una regla en relación con el uso y destinación de los recursos económicos aportados por la cooperación internacional no reembolsables y el sector privado, en el sentido de señalar que los mismos no disminuyen los beneficios económicos reconocidos a los integrantes de las FARC-EP, frente a lo cual no encuentra la Corte problemas de inconstitucionalidad (art. 16).

Asimismo, se dispone adoptar un enfoque psicosocial de las acciones y componentes en materia de reincorporación, de manera que las mismas se concentren en la atención de las necesidades particulares y las expectativas de los

integrantes de las FARC-EP, a partir de las problemáticas que surjan de su nueva condición y las del entorno social en el que se van a desenvolver, con lo cual se garantiza que dicha población reciba una atención adecuada y suficiente para el logro de su proceso de reinserción a la vida civil (art. 18). El acompañamiento psicosocial, además, es particularmente relevante en el caso de los menores de edad, quienes tienen derecho al conjunto de medidas de rehabilitación dispuestas en el ordenamiento jurídico para las víctimas del conflicto, como más adelante se profundizará.⁹⁸

Se promueven, igualmente, acciones de pedagogía para la paz, mediante las cuales se busca dar a conocer a la ciudadanía los contenidos del Acuerdo final, a través de un proceso de información, divulgación, diálogo público y comunicación. Ello, dentro del propósito de contribuir a la comprensión de dicho Acuerdo y a determinar su verdadero alcance, específicamente, con respecto a los derechos y deberes que de él se derivan no solo para las partes que lo suscribieron, sino para los actores políticos y para la comunidad en general. En efecto, la pedagogía para la paz, en asocio con otras medidas, propende por una sociedad abierta a la inclusión social y a la reconciliación, como vías para la consecución de la paz, mediante la generación de mayores niveles de comprensión, solidaridad, tolerancia y transformación de los conflictos sociales.

Sobre este particular, no sobra recordar que, con el fin de garantizar la creación y el fortalecimiento de una cultura de paz en Colombia, la Ley 1732 de 2017, estableció la Cátedra de la Paz en todas las instituciones educativas de preescolar, básica y media como una asignatura independiente; atribuyéndole a la misma, como objetivo fundamental, *“crear y consolidar un espacio para el aprendizaje, la reflexión y el diálogo sobre la cultura de la paz y el desarrollo sostenible que contribuya al bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población”*. Con esa misma filosofía, la pedagogía para la paz compromete a los propios miembros de la FARC-EP, en ese proceso formativo, mediante el compromiso de llevar a cabo tareas de explicación del Acuerdo Final y de aportar a la resolución de conflictos que pudieran surgir en relación con su cumplimiento, a lo largo y ancho del territorio nacional (art. 19).

También, con la visión de coadyuvar a la materialización oportuna de los beneficios económicos reconocidos en el proceso de reincorporación, se adopta una medida transitoria para que sea el Gobierno Nacional, mientras entra en funcionamiento el sistema de administración fiduciaria creado para ese efecto por el Decreto Ley 897 de 2017, quien disponga directamente de los recursos a fin de que la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), realice los desembolsos correspondientes a los beneficios económicos de: asignación única de normalización, proyectos productivos y renta básica (art. 20). A este respecto, resulta de interés destacar que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto Ley 897 de 2017, que modificó el artículo 4 del Decreto 4138 de 2011, *“[l]a 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*

⁹⁸ Artículo 137 de la Ley 1148 de 2011.

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". Igualmente, es importante poner de presente que, a su vez, la medida transitoria en referencia es consecuente con lo dispuesto en el parágrafo 2 del artículo 2 del citado Decreto Ley 897 de 2017, en el que se dispone que, “[p]revio 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”.

Igualmente, se establecen límites de acceso a los beneficios económicos y sociales previstos para el proceso de reincorporación, con el objetivo de impedir su doble asignación (art. 22). Dicha medida tiene, entonces, un objetivo eminentemente preventivo y de racionalización del uso de los recursos destinados para la reincorporación, en el sentido de evitar que integrantes de grupos armados al margen de la ley que hayan recibido incentivos de esa misma naturaleza, como producto de negociaciones anteriores de paz, pretendan nuevamente -en esta oportunidad a la luz del Acuerdo Final suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016- acreditar su condición de miembros del grupo armado para recibir, por segunda vez, los beneficios derivados de dicho acuerdo.

Para evitar tal situación, es que se dispone que el CNR deberá revisar cada uno de los casos, de manera que de advertir que alguno de los destinatarios ya ha recibido incentivos como los reconocidos en el actual proceso de reincorporación, este solo podrá percibir la diferencia entre lo recibido con anterioridad y lo que establece el Decreto Ley 899 de 2017.

Con el criterio de racionalizar el uso de los recursos públicos, se adoptan medidas para preservar la sostenibilidad fiscal, las cuales tienen que ser observadas cuando los beneficios de la reincorporación económica y social se financien con recursos del Presupuesto General de la Nación. Ello, al disponerse que los recursos que se requieran asignar en el Presupuesto General de la Nación para el proceso de reincorporación deben ajustarse al Marco Fiscal de Mediano Plazo y al Marco de Gasto de Mediano Plazo (art. 23).

Al respecto, resulta de interés señalar que tanto el Marco Fiscal de Mediano Plazo como el Marco de Gasto de Mediano Plazo, son instrumentos jurídicos de política económica, creados para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas. En efecto, la Ley 819 de 2003, “[p]or la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”, creó el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), como la herramienta principal para realizar el análisis de las finanzas públicas nacionales y territoriales en el año que cursa y para las diez vigencias siguientes, mostrando las consistencias de las cifras presupuestales con la meta de superávit primario y

endeudamiento público y, en general, con las previsiones macroeconómicas⁹⁹. En complemento, se entiende el Marco de Gasto de Mediano Plazo MGMP como la proyección y repriorización de gasto, a través del cual las decisiones presupuestales anuales son conducidas por prioridades de política y disciplinadas por una restricción de recursos de mediano plazo, como resultado de un proceso iterativo de toma de decisiones a través del cual se concilian las restricciones agregadas con la proyección de los costos sectoriales por parte del gobierno nacional¹⁰⁰.

De esta manera, a través del Marco Fiscal de Mediano Plazo y del Marco de Gasto de Mediano Plazo, se puede prever el efecto que tienen las políticas de ingresos y gastos actuales en el mediano plazo, con lo cual se facilita el desarrollo de una gestión económica eficiente y efectiva. Siendo ello así, se insiste, ajustar los recursos públicos de implementación de la reincorporación al Marco Fiscal de Mediano Plazo y al Marco de Gasto de Mediano Plazo, propende por la sostenibilidad de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica, medida que, a su vez, replica el numeral 6.1. del Acuerdo Final, que trata sobre mecanismos de implementación y verificación, en el que se dispone expresamente que “[l]a implementación y el desarrollo de los acuerdos se realizarán en cumplimiento de la normatividad vigente en materia presupuestal, garantizando la sostenibilidad de las finanzas públicas”.

Finalmente, dentro de los instrumentos de implementación del proceso de reincorporación, se agregan desarrollos para facilitar a los beneficiarios de dicho proceso el acceso al sistema financiero. Con ese propósito, se adoptan dos medidas específicas. En la primera, se prevé que el Banco Agrario de Colombia S.A. apoyará la vinculación de los integrantes de las FARC-EP al sistema financiero con base en los listados que sean remitidos por el Alto Comisionado para la Paz, una vez surtido el proceso de acreditación establecido para tal fin. La segunda, por su parte, en plena correspondencia con la anterior, le impone a la Superintendencia Financiera de Colombia, el deber de impartir las instrucciones que correspondan en el propósito de facilitar el acceso de los integrantes de las FARC-EP, al sistema financiero (art. 21).

Así entendida, el fin de tales medidas no es otro que el de concebir mecanismos que faciliten la entrega de los beneficios económicos a los miembros de las FARC-EP que hayan sido acreditados por el Gobierno Nacional como destinatarios de los mismos. Tal fin se cumple, en consecuencia, mediante el acompañamiento y apoyo que debe llevar a cabo el Banco Agrario en la vinculación al sistema financiero de los titulares de los beneficios económicos, de conformidad con las instrucciones que sobre el particular debe emitir la Superintendencia Financiera.

En los considerandos del Decreto Ley 899 de 2017, el Gobierno hizo claridad sobre el punto, precisando que la facilitación del acceso al sistema financiero,

⁹⁹ Ley 819 de 2003, arts. 1, 2, 3, 4, 5, 6, y 7. Para confrontar la información se puede consultar también la página web del Ministerio de Hacienda <http://www.minhacienda.gov.co>.

¹⁰⁰ Cfr. página web del Ministerio de Hacienda <http://www.minhacienda.gov.co>.

apunta a contribuir a la implementación del proceso de reincorporación a la vida civil de los integrantes de las FARC-EP, mediante la apertura de cuentas de ahorro en las que se puedan depositar los beneficios económicos reconocidos, como son la renta básica, la asignación única de normalización y el apoyo económico destinado para programas y proyectos productivos.

A juicio de la Corte, el acceso al sistema financiero promueve la igualdad y la reincorporación a la vida civil de los miembros de las FARC-EP, en el sentido que dicho sistema pueda ser utilizado para facilitar y gestionar la entrega de los recursos que asigna el Gobierno en el marco del proceso de reincorporación. En relación con esto último, es también importante precisar que promover el acceso al sistema financiero de los miembros de las FARC-EP que hayan sido acreditados por el Gobierno Nacional como destinatarios de la reincorporación, coadyuva al propósito de asegurar la transparencia en el manejo de los beneficios económicos reconocidos, siendo este un mecanismo de control y seguimiento sobre la asignación y buen uso de los mismos.

De ese modo, puede concluirse que la medida bajo estudio apunta en la dirección de cumplir un doble propósito constitucionalmente admisible: (i) habilitar los canales financieros para que los beneficios económicos del proceso de reincorporación circulen por el sistema, y, a su vez, (ii) que éstos se constituyan en un medio idóneo para garantizar y facilitar la entrega segura de tales beneficios y para controlar la asignación y uso de los mismos.

En relación con el deber impuesto a la Superintendencia Financiera de Colombia, para fijar las instrucciones que correspondan en el propósito de facilitar el acceso de los integrantes de las FARC-EP, entiende la Corte, compartiendo las inquietudes formuladas por algunos intervinientes, que el mismo se traduce en la obligación ineludible de dicho organismo de reglamentar la materia, fijando las reglas o instrucciones mínimas, dentro del propósito de garantizar con ello los derechos fundamentales de los usuarios, así como también la autonomía de la voluntad privada del sector financiero.

Con respecto a esto último, la jurisprudencia constitucional ha puesto de presente que “el derecho de las entidades financieras para determinar el acceso de los usuarios a dicho segmento, fundada en la autonomía de la voluntad y la libertad contractual, no es absoluta, pues ello, equivaldría, por un lado, a negar el carácter de interés público que reviste tal actividad y por el otro, conllevaría a la vulneración de los derechos fundamentales de los usuarios”¹⁰¹. No obstante, también ha aclarado este Tribunal que, del “Texto Fundamental no se deriva tampoco que a las entidades financieras y/o bancarias les asista la obligación de aprobar automáticamente toda solicitud de servicios financieros, pues se debe en todo caso, asegurar la estabilidad económica del sector y, por ende, garantizar el interés general de los ahorradores”¹⁰².

En la Sentencia T-329 de 2008, recogiendo lo dicho previamente en la Sentencia T-468 de 2003, la Corte sostuvo que la autonomía de la voluntad privada de las

¹⁰¹ Sentencia T-329 de 2008.

¹⁰² Sentencia T-329 de 2008.

entidades financieras, “cuando se determina el acceso, contenido y prestación de los servicios bancarios, se debe imponer como regla general, con el fin salvaguardar el interés general de los ahorradores y mantener la estabilidad económica y social de dicho sector de la economía (principio de la confianza pública). Sin embargo, también aclaró “que dicha autonomía se encuentra limitada en razón al interés público que involucra esa actividad y el respeto de los derechos fundamentales del usuario de dicho sector, los cuales se consideran vulnerados cuando ocurre un bloqueo financiero injustificado.”

Sobre esas bases, la jurisprudencia ha señalado que las entidades financieras pueden negar el acceso al sistema o terminar los contratos bancarios, por ejemplo, cuando se presentan causales objetivas y razonables que justifiquen dichas decisiones¹⁰³. Conforme con ello, ha sostenido que la capacidad negocial, tratándose de los servicios vinculados con la actividad financiera y bancaria, se encuentra limitada por el cumplimiento de las condiciones objetivas de acceso previstas en la ley (Ley 35 de 1993). Tal limitación, a su vez, encuentra fundamento en “la naturaleza *intuitu personae* de los contratos financieros, los cuales, exigen el cumplimiento de determinadas reglas orientadas al conocimiento del cliente o KYC, que pueden agruparse en cuatro categorías a saber: (i) los riesgos de reputación; (ii) los riesgos operativos; (iii) los riesgos legales y; (iv) los riesgos de concentración”¹⁰⁴.

De acuerdo con lo dicho, a la luz de la previsión del Decreto Ley 899 de 2017, de promover el acceso al sistema financiero de los beneficiarios del proceso de reincorporación social (art. 21), debe entenderse que dicha promoción no puede interpretarse como un imperativo para las instituciones financieras. Como ha sido explicado, las entidades financieras están en capacidad de negar los servicios al usuario, cuando se acredite la existencia de causales objetivas. Esto, sobre la base de proteger el interés general de los ahorradores y mantener la estabilidad económica y social de dicho sector de la economía. No obstante, como se ha dicho, tal capacidad negocial no puede tampoco convertirse en una actuación arbitraria que pueda conducir a un bloqueo financiero del usuario del servicio público.

En suma, en los términos de lo expuesto, concluye la Corte que las *condiciones de reincorporación*, contenidas en los artículos 16, 18, 20, 21, 22 y 23 del Decreto Ley 899 de 2017, encuentran plena justificación constitucional en cuanto persigue finalidades importantes en procura del logro de la paz.

Tampoco presenta problemas de inconstitucionalidad el artículo 24, el cual solo se refiere a la vigencia del Decreto Ley 899 de 2017, precisando que “*rige a partir de la fecha de su publicación*”.

SEGUNDO BLOQUE: los escenarios de sostenibilidad del proceso de reincorporación económica y social

2.4. Contenido normativo objeto de control de constitucional

¹⁰³ Cfr. Las Sentencias SU-167 de 1999, T-468 de 2003, C-341 de 2006 y T-329 de 2008, entre otras.

¹⁰⁴ Sentencia T-329 de 2008.

Los **escenarios de sostenibilidad** tienen relación con los mecanismos dirigidos a apoyar la reincorporación colectiva de sus beneficiarios mediante la creación de una organización de economía social y solidaria que asegure un proceso de reintegración duradero (arts. 4, 5, y 6).

El artículo 4º, así visto, autoriza a los delegados que designen los representantes de las FARC-EP en el CNR y en la CSIVI para adelantar las gestiones encaminadas a la constitución de ECOMUN, con cobertura nacional y con seccionales territoriales, precisando *“que podrá agrupar igualmente otras organizaciones de economía solidaria que existan o se organicen a nivel nacional o en los territorios y que, por consiguiente, tendrá capacidad de actuar para todos los efectos como organismo o agrupación de segundo o tercer grado, conforme a la legislación vigente en materia de economía solidaria”*.

Para la creación de ECOMUN, la misma norma dispone que bastará un documento privado, resultado de la asamblea de constitución, que incluya sus estatutos y la designación de su representante legal, y demás organismos de ley, que se registrará ante la Cámara de Comercio correspondiente; surtir los trámites ordinarios para el acceso y permanencia en el sistema financiero y los que correspondan a los asuntos tributarios; e informar estos trámites de constitución de ECOMUN para la inscripción de la nueva persona jurídica.

Precisa igualmente, que, por el solo acto del registro, sin ningún otro trámite o autorización administrativa, ni el cumplimiento de los requisitos ordinarios exigidos por la legislación vigente para la constitución de las organizaciones del sector solidario, ECOMUN adquiere formalmente y de pleno derecho su personería jurídica, sin que la Superintendencia Nacional de Economía Solidaria y la Cámara de Comercio de Bogotá puedan rechazar el registro ni la inscripción por ningún motivo formal o de contenido. El funcionamiento de ECOMUN seguirá los lineamientos dados por la normatividad vigente en materia de economía solidaria.

El artículo 5º, por su parte, señala que el objetivo de ECOMUN es promover, conforme a sus estatutos, el proceso de reincorporación económica y social de los integrantes de las FARC-EP y cumplir las funciones que se le asignan en el Acuerdo Final y las demás que le atribuya la ley.

Finalmente, el artículo 6º le impone al Gobierno Nacional la función de facilitar todo el proceso de formalización jurídica de ECOMUN mediante la financiación de la asesoría jurídica y técnica a que haya lugar.

2.5. Reglas dogmáticas y jurisprudenciales concernientes al segundo bloque normativo

La Corte desarrollará los siguientes puntos: (i) el cooperativismo y la economía solidaria (ii) desarrollo normativo del sector solidario en Colombia; (iii) fundamentos constitucionales que respaldan a la economía solidaria en el ordenamiento jurídico colombiano; (iv) requisitos legales para la constitución y

registro de ese tipo de organizaciones; y (v) la función registral de las Cámaras de Comercio. Con base en tales criterios, (vi) se procederá a la verificación de constitucionalidad del articulado perteneciente al segundo bloque. Tales aspectos, van a operar como marco general del examen de constitucionalidad del segundo bloque temático (arts. 4° transitorio, 5° y 6°)

Del cooperativismo y la economía solidaria

Hoy por hoy, no se cuestiona la importancia de las cooperativas y empresas de economía solidaria en la sociedad contemporánea. El modelo de gestión mutua que caracteriza a esta clase de organizaciones se ha instituido en una verdadera respuesta alternativa a los modelos económicos basados en la propiedad privada de los medios de producción, consolidados de forma definitiva en los años que sucedieron a la Segunda Guerra Mundial a partir de los fenómenos de la globalización y el libre mercado¹⁰⁵.

No en vano, el sector solidario ha sido categorizado conceptualmente como el “*tercer sector o economía del non-profit*”¹⁰⁶, para significar con ello que se trata de una tipología empresarial complementaria de lo público y lo privado, transversal a todos los demás sectores económicos, cuya filosofía de servicio pone el acento en el hombre como un ser integral¹⁰⁷. De ahí que no sea extraño apreciar entre sus propósitos la realización de actividades autogestionarias, democráticas y humanistas tales como la búsqueda de una mejor redistribución de la riqueza, el replanteamiento del paradigma de acumulación individual por uno de bienestar colectivo, la adopción de medidas encaminadas a superar la desigualdad estructural o la transmutación de la economía misma en una noción cultural, dinámica e instrumental, basada en la ayuda mutua y la satisfacción del interés general, sin perseguir necesariamente una finalidad lucrativa o dejar de potenciar actividades económicas ya consolidadas¹⁰⁸.

Y es que el sistema de valores y principios en que se apoya el cooperativismo ha sido “*simple, claro y contundente*”¹⁰⁹ desde su formulación inicial. En los anales de la economía existe una tendencia generalizada a aceptar que su origen se remonta a las distintas formas de lucha empleadas por los trabajadores para

¹⁰⁵ En relación con la importancia de las cooperativas y la incidencia de la economía social en el mundo, consultar el discurso ofrecido por el Nobel de Economía Joseph Eugene Stiglitz en el evento *International Summit of Cooperatives*, realizado en el mes de octubre de 2016, en la ciudad de Quebec, Canadá.

¹⁰⁶ Bajo este criterio clasificatorio están comprendidas todas las organizaciones económicas ubicadas entre el sector privado lucrativo y el sector público, a partir de la negación de pertenencia a cualquiera de éstos, debido a que sus objetivos o finalidades no son meramente lucrativos y/o de interés general. Consultar, al respecto, Anheir, H. & Seibel, W. (1990). *The third sector: comparative studies of nonprofit organizations*. Berlin: De Gruyter.

¹⁰⁷ Las organizaciones *nonprofit* anteponen al propósito del lucro unos objetivos sociales dirigidos a satisfacer una necesidad en general. Consultar, Sajardo, A. (1999). *Fundamentación económica del tercer sector*. En Vittadini, G. & Barea M. *La economía del non profit*. Libre expresión de la sociedad civil. Madrid: Ediciones Encuentro.

¹⁰⁸ Para citar un ejemplo, basta con señalar que las empresas cooperativas constituyen el primer grupo mundial organizado de empresas en haber apoyado los *Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)*, también conocidos como *Objetivos Mundiales*, que buscan adoptar una serie de medidas para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad. En total, son 17 objetivos que se basan en los logros de los *Objetivos de Desarrollo del Milenio*, aunque incluyen nuevas esferas como el cambio climático, la desigualdad económica, la innovación, el consumo sostenible, la paz y la justicia, entre otras prioridades.

¹⁰⁹ *Declaración de Identidad Cooperativa*. Alianza Cooperativa Internacional ACI. II Asamblea General. 1995. Manchester, Inglaterra. Esta organización representa a 284 organizaciones y federaciones cooperativas de 95 países alrededor del mundo y cuenta con 8 organizaciones sectoriales en las áreas: financiera, agrícola, pesca, seguros, salud, vivienda, cooperativas de consumo y cooperativas de trabajadores.

defenderse de las condiciones económicas y sociales que surgieron como consecuencia de la revolución industrial¹¹⁰. Particularmente, con la fundación de la *Rochdale Society of Equitable Pionners* en 1844, 28 trabajadores de una fábrica en la población de Rochdale, Inglaterra, al constituir una sociedad de consumo que distribuía entre sus socios los excedentes generados, no solo sentaron las bases doctrinarias del movimiento cooperativo moderno¹¹¹, sino que además desarrollaron los llamados *Principios de Rochdale* a manera de imperativos éticos o lineamientos teóricos generales por los que se siguen rigiendo actualmente las cooperativas y que constituyen la razón de ser de su existencia, definen la naturaleza distintiva de su estructura y función, el tipo de propiedad que construyen y los dividendos que otorgan, que les asegura la conducción de la organización en beneficio de sus miembros¹¹².

Entre los valores prohiados aparecen la ayuda mutua, la responsabilidad, la democracia, la igualdad, la equidad y la solidaridad. Por su parte, los principios, catalogados como la base fundamental para poner en práctica dichos valores y estructurar un modelo de gestión social, económico y cultural de la empresa cooperativa, son los siguientes: i) Adhesión libre y voluntaria, ii) control democrático de los miembros, iii) participación democrática, iv) autonomía e independencia, v) educación, formación e información, vi) cooperación entre cooperativas y vii) compromiso frente a la comunidad. Máximas que han prevalecido en el tiempo y cuya connotación ahora es universal, por lo que su aplicación y sistematización para el diseño y desarrollo de cooperativas puede evidenciarse en todo el mundo¹¹³.

Desarrollo normativo del sector solidario en Colombia

Colombia no fue la excepción a este fenómeno social e histórico. Si bien podría hacerse referencia a épocas mucho más remotas para dar cuenta de elementales indicios sobre procesos asociativos y de integración comunitaria¹¹⁴, interesa destacar que fue hasta principios del siglo XX que en el país surgieron las

¹¹⁰ Ha de anotarse, en todo caso, que desde el comienzo de las organizaciones sociales, los seres humanos han cooperado, especialmente para defenderse de la fuerza de la naturaleza y de otros animales, buscar dominio territorial, preservar la existencia y fortalecerse, entre otras. Algunas de las más importantes manifestaciones de cooperación en la historia antigua son los *undestabings* en Babilonia para el intercambio de productos agrícolas, las *sociedades de beneficio* para el culto de los muertos en Atenas y los llamados *Collegia* en Roma, que ejercían una actividad comercial conjunta.

¹¹¹ Los pioneros de Rochdale se inspiraron principalmente en los pensadores Robert Owen y William King, y quisieron sobreponerse al fracaso de las acciones paternalistas, religiosas o sociales anteriores a ellos, replanteando su accionar hacia la acción económica y social autónoma e independiente. En definitiva, “*La creación de la Cooperativa de Rochdale despertó un vivo interés en los sectores obreros y sindicales de todos los países de Europa, donde empezaron a organizarse sociedades cooperativas para diversos fines*”. Consultar la página <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ciencias/sena/cooperativismo/generalidades-de-cooperativismo/generali1.htm>.

¹¹² Cooperativas: Empresas para la gestión social y económica. *Desempeño de las Cooperativas en Colombia 2016*. Confederación de Cooperativas de Colombia -Confecoop-. ISBN 978-958-95051-2-0.

¹¹³ Consultar, al respecto, Mladenatz, Gromoslav. *Historia de las doctrinas cooperativas*. Ediciones Intercoop, Buenos Aires, 1969.

¹¹⁴ En los distintos manuales sobre la génesis del cooperativismo en Colombia suele hacerse referencia a los lazos de cooperación y solidaridad evidenciados en tiempos de la civilización precolombina, pues allí las comunidades indígenas y afrodescendientes se caracterizaban por llevar a cabo relaciones sociales y económicas marcadamente comunitarias (algunas de las actividades que se mencionan para el efecto son: la minga, el convite, la mano prestada, la faeba y el pasanacu). Consultar, al respecto, Arango Jaramillo, Mario. *Manual de Cooperativismo y Economía Solidaria*. Editorial Universidad Cooperativa de Colombia. Facultad de Educación, 2005.

primeras manifestaciones mutualistas y asistencialistas que llevaron a la promulgación de la **Ley 134 de 1931** sobre *Sociedades Cooperativas*, las cuales fueron declaradas de utilidad y conveniencia pública para todos los efectos legales¹¹⁵. En el referido estatuto legal también se dispuso que aquellas se considerarían *sociedades de personal y capital variables e ilimitados y con duración indefinida*¹¹⁶, y que solo podían entrar en funcionamiento una vez sus estatutos fuesen autorizados y aprobados por el Poder Ejecutivo¹¹⁷.

De igual forma, allí se crearon el Consejo Nacional de Cooperación y la Superintendencia de Cooperativas como organismos encargados del establecimiento, fomento, difusión y funcionamiento de las sociedades cooperativas, así como de llevar a cabo la inspección y vigilancia por instrucción del Gobierno Nacional, respectivamente¹¹⁸.

Con posterioridad, el Presidente de la República, en uso de facultades extraordinarias para conjurar los efectos de la crisis mundial sobre la organización económica y fiscal¹¹⁹, se sirvió expedir el Decreto 1460 de 1940, a través del cual creó el “*Fondo Cooperativo Nacional*” con el objetivo de realizar préstamos a las sociedades cooperativas de distintas clases reconocidas al amparo de la Ley 134 de 1931 y así garantizar su continuidad y desarrollo¹²⁰. También vale la pena mencionar la entrada en vigencia de la Ley 115 de 1959, por obra de la cual el legislador quiso fomentar la educación obligatoria en *cooperación* en todos los establecimientos educativos como parte integrante de los proyectos educativos institucionales.

Sin embargo, las limitadas formas asociativas que llegaron a consolidarse durante esta etapa empezaron a enfrentar graves problemas y conflictos a raíz del excesivo intervencionismo estatal producto de la falta de cohesión social y liderazgo de sus miembros y el desconocimiento de una legislación dispersa que había sido extrapolada en su totalidad de los modelos socialistas europeos y que, por tanto, no lograba adaptarse a las circunstancias propias de una sociedad con vocación eminentemente agrícola que apenas empezaba a transformarse en una semi-industrializada¹²¹.

¹¹⁵ Consultar artículo 1º del Decreto Ley 874 de 1932.

¹¹⁶ Consultar artículos 22 y 23 de la Ley 134 de 1931.

¹¹⁷ Consultar artículo 1º de la Ley 134 de 1931.

¹¹⁸ Consultar el artículo 20 de la Ley 134 de 1931 y 2º del Decreto Ley 874 de 1932.

¹¹⁹ Ley 54 de 1939.

¹²⁰ Otra norma que fue expedida para impulsar el sector cooperativo fue la Ley 19 de 1958, que en su artículo 23 dispuso que el gobierno nacional estaba encargado de fomentar, por los sistemas que juzgara más aconsejables, la cooperación de los vecinos de cada municipio para efectos de organizar cooperativas de producción, de distribución y de consumo. Incluso, mediante la Ley 81 de 1958 sobre fomento agropecuario de las parcialidades indígenas, se estableció una oficina llamada “Sección de Negocios Indígenas” que entre sus atribuciones debían propiciar la formación de cooperativas de producción y consumo en las parcialidades.

¹²¹ Entre las primeras sociedades cooperativas creadas a la luz de la Ley 134 de 1931, se encuentran las siguientes: i) Cooperativa de Empleados de Bogotá; ii) Cooperativas de Buses de Santa Fé Ltda.; iii) Cooperativa Cundinamarquesa de Miel y Panela; iv) Cooperativa de Consumo de Empleados y Obreros de la Fábrica de Cementos Diamante; v) Cooperativa Bananera del Magdalena; y vi) Cooperativa Algodonera de la Costa Atlántica.

Fue así como en virtud de la Ley 1ª de 1963¹²², el Legislador, consciente de que ninguna de las propuestas efectuadas por las comisiones de evaluación y formulación de proyectos de ley lograba condensar adecuadamente las normas expedidas en la materia desde 1931, facultó al Presidente de la República para que reformara y actualizara la legislación sobre cooperativas, organizara y financiara la Superintendencia respectiva y creara los organismos de fomento y educación cooperativos necesarios, asegurando su financiación y funcionamiento, con el fin de lograr el avance técnico del cooperativismo¹²³.

En desarrollo de esa facultad, el Presidente de la República dictó el **Decreto Ley 1598 de 1963**, en el que no solamente se reordenó y actualizó la legislación cooperativa, sino que además se profundizó en las distintas facetas y grados de integración de estas organizaciones, identificándose las necesidades y prioridades del sector. Dentro de este nuevo marco legal del cooperativismo en Colombia se produjo la consolidación de dicho movimiento, dándose paso a la expedición ulterior de diversos instrumentos normativos que reconocían el libre desarrollo del modelo de gestión socioeconómico a través del estímulo, la protección y la vigilancia estatal¹²⁴.

Sus efectos se prolongaron durante un poco más de 20 años, hasta que la influencia creciente de la nueva tendencia económica mundial denominada “*economía social*”¹²⁵, la creación del Consejo Nacional de Economía Solidaria como órgano constitutivo del Gobierno en la materia¹²⁶ y la necesidad de fortalecer el sector solidario en armonía con los demás estamentos de la producción y servicios¹²⁷, entre otros factores, incidieron en la tramitación de la **Ley 79 de 1988**, por medio de la cual se actualizó una vez más la legislación cooperativa existente para ponerla a tono con los propósitos del Estado de dotarla de “*un marco propicio para su desarrollo como parte fundamental de la economía nacional*”¹²⁸.

¹²² “Por la cual se dictan normas sobre reajustes de salarios, se conceden unas autorizaciones al Gobierno y se dictan otras disposiciones”.

¹²³ Consultar el artículo 11 de la Ley 1ª de 1963.

¹²⁴ Consultar, entre otros, los Decretos 1587, 1629 y 1630 de 1963, 755 de 1967, 2468 de 1972, y la Ley 24 de 1981.

¹²⁵ También denominada economía solidaria o de la solidaridad, comporta “la introducción de la solidaridad como elemento activo, fuerza productiva y matriz de relaciones y comportamientos económicos, en los procesos de producción, distribución, consumo y acumulación. Una presencia operante de la solidaridad, no marginal sino central, suficiente para determinar el surgimiento de un nuevo modo de hacer economía, o sea el establecimiento de una racionalidad económica especial, distinta, alternativa, que da lugar a nuevas formas de empresa basadas en la solidaridad y el trabajo; a nuevas formas de distribución que articulan relaciones de intercambio justas con relaciones de cooperación, reciprocidad y mutualismo; a nuevas formas de consumo que integran las necesidades comunitarias y sociales a una matriz de necesidades fundamentales para el desarrollo integral del hombre y la sociedad; y a un nuevo modo de acumulación, centrado en los conocimientos, las capacidades de trabajo, la creatividad social, la vida comunitaria y los valores humanos, capaz de asegurar un desarrollo sustentable social y ambientalmente”. Razeto, Luis. *Los caminos de la Economía de la Solidaridad*. Editorial Lumen Argentina, 2003.

¹²⁶ Consultar el Decreto 2536 de 1986 “Por el cual se crea el Consejo Nacional de Economía Solidaria”.

¹²⁷ De acuerdo con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo Cooperativo, aprobado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social -CONPES- en el documento DNP-1916-UDS del 9 de julio de 1982, se propuso la conformación dentro de la economía nacional de un sector solidario con el fin de contribuir al desarrollo integral del país, otorgando así mayor efectividad y viabilidad a la participación comunitaria.

¹²⁸ Consultar el artículo 1º de la Ley 79 de 1988, que entre sus objetivos incluye: i) facilitar la aplicación y práctica de la doctrina y los principios del cooperativismo; ii) promover el desarrollo del derecho cooperativo como rama especial del ordenamiento jurídico general; y iii) contribuir al fortalecimiento de la solidaridad y la economía social.

A modo de premisa básica, la citada preceptiva declaró de interés común la promoción, la protección y el ejercicio del cooperativismo como un sistema eficaz para contribuir al desarrollo económico, al fortalecimiento de la democracia, a la equitativa distribución de la propiedad y del ingreso, a la racionalización de todas las actividades económicas y a la regulación de tarifas, tasas, costos y precios, a favor de la comunidad y en especial de todas las clases populares¹²⁹.

Así mismo, teniendo en cuenta la actividad que están llamadas a desarrollar, las cooperativas fueron clasificadas en: *especializadas, multiactivas e integrales*. Las cooperativas especializadas son aquellas que se organizan para atender una necesidad específica, correspondiente a una sola rama de actividad económica, social o cultural. Las multiactivas, son las que se organizan para atender varias necesidades, mediante concurrencia de servicios en una sola entidad jurídica y, finalmente, las integrales son las que en el desenvolvimiento de su objeto social, realizan dos o más actividades conexas y complementarias entre sí, de producción, distribución, consumo y prestación de servicios¹³⁰.

En esta oportunidad, conviene agregar que el Legislador, en ejercicio de su amplio margen de configuración política en la materia, autorizó a las entidades del sector cooperativo para organizar, bajo la naturaleza jurídica cooperativa, instituciones financieras en sus distintas modalidades que se deben regir por sus propias disposiciones en concordancia con las del régimen cooperativo. De esa manera, la actividad financiera del cooperativismo empezó a tener lugar en forma especializada a través de entidades como las cooperativas de ahorro y crédito o de seguros, y por los organismos cooperativos de segundo grado e instituciones auxiliares del cooperativismo de carácter financiero o de seguros¹³¹.

Precisamente, las altas tasas de crecimiento del sector cooperativo en la realización de actividades de intermediación de recursos, superiores en promedio a las del sector financiero, generaron un aumento inusitado de su participación dentro del conjunto de entidades de crédito del país por su capacidad y dinamismo para ofrecer diversos servicios a segmentos desatendidos por la banca tradicional. Lo anterior, suscitó serias inquietudes acerca de la solidez y solvencia de estas instituciones, al tiempo que sobre el tipo y calidad de la supervisión que el Estado efectuaba sobre ellas¹³².

¹²⁹ Consultar el artículo 2º de la Ley 79 de 1988.

¹³⁰ Consultar los artículos 61 a 64 de la Ley 79 de 1988.

¹³¹ Consultar los artículos 98 y 99 de la Ley 79 de 1988 en concordancia con los artículos 1º, 25 y 33 de la Ley 45 de 1990.

¹³² En la exposición de motivos que dio paso a la expedición de la Ley 454 de 1998, se consignaron algunos de estos criterios que orientaron la reforma legal. En dicho documento se expresó lo siguiente: “(...) *Las cifras más recientes muestran que el sector no solamente ha dejado de ser marginal para la actividad financiera colombiana sino que su importancia en la captación de ahorro del público y en la colocación de créditos es cada vez mayor. Adicionalmente, cumple un papel muy importante en la canalización de los recursos dirigidos específicamente hacia sectores de interés desde el punto de vista social. (...) Sin embargo, las entidades cooperativas que desarrollan actividad financiera, adolecen de grandes fallas institucionales íntimamente vinculadas con la ausencia de una supervisión adecuada. Las más importantes son la carencia de una estructura de regulación prudencial, la inexistencia de un seguro de depósitos para sus ahorradores y la imposibilidad de acceso a apoyos transitorios de liquidez, a pesar de las previsiones legales sobre este último punto. Desde el punto de vista de las autoridades, el acelerado crecimiento del sector cooperativo en las actividades crediticias y de captación de ahorro del público, y la propia obligación que por mandato constitucional tiene el Estado de salvaguardar el ahorro de la comunidad, imponen nuevos y urgentes retos para garantizar que ese crecimiento sea sostenible*”.

Bajo ese contexto, se expidió la **Ley 454 de 1998** dentro de un marco de restructuración conceptual de la economía solidaria con el propósito de dictar normas sobre la actividad financiera de las entidades de naturaleza cooperativa, sin derogar la normatividad general de las cooperativas contenida en la Ley 79 de 1988, salvo en aquellos aspectos que le fueran contrarios.

Esta normativa, en términos generales, busca fomentar las formas asociativas, pero en particular, las relacionadas con entidades que por fuera de desarrollar actividades sociales que le son consustanciales, se ocupan también de actividades empresariales que se enlazan con el mercado de bienes y servicios, las cuales fueron calificadas como entes especiales y definidas como cooperativas financieras asimiladas a los establecimientos de crédito.

De suerte que estas organizaciones cuentan con una vigilancia y control estatal realizado por la Superintendencia de la Economía Solidaria y, aunque hacen parte del gran espectro de entidades sin ánimo de lucro en el país, por sus características de índole económica empresarial de carácter mutual tienen una condición legal y operativa particular.

Fundamentos constitucionales que respaldan a la economía solidaria en el ordenamiento jurídico colombiano

Ahora bien, con la entrada en vigencia de la Carta Política de 1991, se instituyó la solidaridad como un principio fundante del Estado Social de Derecho, al igual que ocurrió con el respeto a la dignidad humana, el trabajo y la prevalencia del interés general, con el propósito específico de coadyuvar al cumplimiento de los fines estatales y de asegurar el reconocimiento de los derechos de todos los miembros de la comunidad¹³³.

La Corte Constitucional ha tenido la oportunidad de referirse en múltiples pronunciamientos al principio de solidaridad señalando que el mismo se interpreta como “un deber, impuesto a toda persona por el sólo hecho de su pertenencia al conglomerado social, consistente en la vinculación del propio esfuerzo y actividad en beneficio o apoyo de otros asociados o en interés colectivo”.¹³⁴ Ello para significar que a los miembros de la comunidad, dentro del marco de sus posibilidades, les asiste la obligación de cooperar con sus congéneres ya sea para facilitar el ejercicio de sus derechos o, en su defecto, para favorecer el interés colectivo.

Justamente, una manifestación del principio de solidaridad lo constituyen las organizaciones de economía solidaria, entendiendo como tal el sistema socioeconómico, cultural e incluso ambiental, integrado por un conjunto de fuerzas sociales en formas asociativas, que tienen como propósito y característica

hacia el futuro y para impedir que eventuales problemas en entidades aisladas puedan afectar la confianza de los ahorradores en el conjunto del sistema. Esto es un factor de preocupación no sólo por parte del Gobierno, sino por el del propio sector cooperativo, el cual podría verse desacreditado y negativamente afectado por situaciones aisladas”.

¹³³ Sentencias T-209 de 1999, T-125 de 1994, T-434 de 2002 y C-459 de 2004.

¹³⁴ Sentencia T-550 de 1994, M.P. Jorge Arango Mejía.

común y específica, desarrollar actividades autogestionarias solidarias, democráticas y humanistas en pro de contribuir al desarrollo integral del ser humano como sujeto, actor y fin de la economía, sin perseguir por ello un ánimo de lucro¹³⁵.

Conforme con la normatividad vigente en Colombia, las organizaciones solidarias son de dos tipos: **(i) las asistencialistas**, entendidas como *“aquellas organizaciones que desarrollan actividades orientadas por la solidaridad con terceras personas, como es el caso de las fundaciones de beneficencia y las asociaciones para ayuda a terceros”*¹³⁶; y **(ii) las mutualistas**, que *“son las que se constituyen para la búsqueda del beneficio de sus propios asociados”*.

Tal y como lo prevé el artículo 6 de la Ley 454 de 1998, las entidades de economía solidaria, por contraposición con cualquier otra de naturaleza estrictamente solidaria, deben *“[e]star organizada[s] como empresa que contemple en su objeto social, el ejercicio de una actividad socioeconómica, tendiente a satisfacer necesidades de sus asociados y el desarrollo de obras de servicio comunitario”*. En relación con este aspecto, es de interés destacar que, en Colombia, entre las empresas de economía solidaria se cuentan las cooperativas (también tiene tal condición los fondos de empleados y las asociaciones mutualistas).

Y es que el cooperativismo es considerado una forma de organización solidaria, siendo su manifestación externa, las cooperativas, empresas asociativas sin ánimo de lucro, en las cuales los trabajadores o los usuarios, según sea el caso, son a su vez los aportantes y los gestores de la empresa, la cual es a su vez creada con el objeto de producir o distribuir conjunta y eficientemente bienes o servicios, para satisfacer las necesidades de sus asociados y de la comunidad en general¹³⁷.

En términos generales, las organizaciones de economía solidaria y de las formas asociativas de propiedad han sido objeto de estudio por parte de esta Corporación, entre otras, en las Sentencias C-211 de 2000, C-779 de 2001, C-948 de 2001, C-1145 de 2004, C-188 de 2006 y C-314 de 2009. En dichos pronunciamientos, la Corte ha destacado, al unísono, que en el actual Estado Social de Derecho, en el cual el trabajo y la solidaridad son un pilar fundamental para la consecución de un orden económico y social justo, las organizaciones asociativas y solidarias, como también las formas solidarias de propiedad, son objeto de un amplio respaldo constitucional, toda vez que se constituyen en mecanismos alternativos para la solución de las necesidades individuales y colectivas, en especial de aquellos grupos humanos menos favorecidos.

Siguiendo la hermenéutica constitucional, tal respaldo aparece consignado expresamente en las siguientes disposiciones de la Carta Política: (i) en el artículo 1°, al consagrarse la *solidaridad* como un principio fundante del Estado; (ii) en el artículo 38, al reconocerle la categoría de fundamental al derecho de asociación de los trabajadores; (iii) en el artículo 51, al consagrar el derecho a la vivienda

¹³⁵ Ley 454 de 1998, artículo 2°.

¹³⁶ Circular Básica Jurídica de la Superintendencia de la Economía Solidaria. Capítulo III, Título I.

¹³⁷ Ley 79 de 1988, artículo 3°.

digna y Señalar como obligación del Estado la promoción de las formas asociativas de ejecución de programas de vivienda; (iv) en el artículo 58, al imponerle al Estado la obligación de proteger y promover las formas asociativas y solidaria de propiedad; (v) en el artículo 60, al exigirle al Estado la promoción del acceso a la propiedad y en particular de los trabajadores y las organizaciones solidarias en los procesos de privatización; (vi) en el artículo 64, cuando establece que es deber Estado promover el acceso a la propiedad de la tierra en forma individual y asociativa; (vii) en el artículo 103, al ordenarle al Estado contribuir a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones comunitarias sin detrimento de su autonomía; (viii) en el artículo 189-24, al asignarle al Presidente de la República la inspección, vigilancia y control sobre las entidades cooperativas; y (ix) en el artículo 333, al consagrar como una obligación del Estado fortalecer las organizaciones solidarias y estimular el desarrollo empresarial.

Sobre estos mandatos, la Corte ha explicado que no se trata de “simples enunciados teóricos sino directivas de acción política que le imponen al Estado el deber de fomentar, apoyar, promover y proteger a las organizaciones solidarias y asociativas de trabajo, así como la propiedad solidaria¹³⁸.”¹³⁹ Ello, en razón a que éstas son “instrumentos útiles para lograr el desarrollo económico dentro de esquemas democráticos, y que contribuyen de manera equitativa a la distribución de la propiedad y del ingreso, y a la racionalización de la economía en favor de la comunidad, en especial de las clases populares.”^{140,141}

Igualmente, se anotó en la Sentencia C-948 de 2001, que la realización de los postulados superiores en torno a la protección y promoción del sector solidario y cooperativo, “demandan del Estado la implementación de un conjunto coordinado de medidas que comprende la adopción de una legislación adecuada que propicie el surgimiento y desarrollo de esa clase de organizaciones; el apoyo a entes cooperativos especializados de crédito; la educación cooperativa; la ayuda logística y de orientación a la formación de cooperativas; el estímulo a su integración en organizaciones de grado superior; la participación de estos entes en programas de bienestar social y su representación en instancias gubernamentales; el reconocimiento de su existencia jurídica y el control de su gestión y una acción coherente de las entidades competentes con miras a su extensión.”

En relación con esto último, la jurisprudencia ha destacado que la obligación constitucional impuesta al Estado de estimular y promover las organizaciones solidarias, no hace nugatorio el deber de aquél de ejercer el control sobre las actividades que llevan a cabo o desarrollan tales organizaciones. Según lo ha señalado la Corte, si bien el artículo 333 de la Constitución dispone que el Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial, lo cual se ha llevado a cabo mediante la reglamentación expedida desde 1988 con la ley 79 y posteriormente con la ley 454 de 1998, debe tenerse presente que también al Estado, a través del Congreso y del mismo Gobierno, le corresponde

¹³⁸ Sentencia C-211 de 2000, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

¹³⁹ Sentencia C-1145 de 2004, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

¹⁴⁰ Sentencia C- 898 de 2003, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

¹⁴¹ Sentencia Ibídem.

adelantar un control de las actividades que juegan un papel importante dentro de la economía del país, como es el caso de la actividad solidaria y cooperativa.

Ha recordado esta Corporación, en algunos de los fallos citados, que es el Congreso de la República el órgano competente para regular el régimen del sector solidario y en particular de aquellas organizaciones cooperativas que desarrollan actividades relacionadas con la captación y colocación de recursos financieros; competencia que desarrolla con la participación del Ejecutivo a quien se le asigna la función de ejercer el control y la vigilancia sobre dicha actividad conforme a la ley. Tales competencias se llevan a cabo de acuerdo con los siguientes mandatos consagrados en la Constitución Política: (i) el artículo 150, numeral 19, literal d), que faculta al Congreso para dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público; (ii) el artículo 189, numeral 24, que faculta al Presidente de la República para ejercer, de acuerdo con la ley, la inspección, vigilancia y control sobre las personas que realicen actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público, e igualmente, sobre las sociedades cooperativas y las sociedades mercantiles; (iii) el artículo 333, que habilita al legislador para regular el régimen de libertad económica, fijando los requisitos y límites a la iniciativa privada, siempre y cuando estos estén justificados por la protección del interés general; (iv) el artículo 334, que dispone que la dirección general de la economía estará a cargo del Estado quien intervendrá por mandato de la ley en la producción, distribución y consumo de bienes y servicios; y (v) el artículo 335, que en relación con los servicios financieros garantiza la protección de los derechos económicos de los asociados.

A este respecto, el artículo 34 de la Ley 454 de 1998, modificado por el artículo 98 de la Ley 795 de 2003, en concordancia con lo previsto en el artículo 1° del Decreto Ley 186 de 2004, establece que “[e]l Presidente de la República ejercerá por conducto de la Superintendencia de la Economía Solidaria la inspección, vigilancia y control de las cooperativas y de las organizaciones de la Economía Solidaria que determine mediante acto general”, “que no se encuentren sometidas a la supervisión especializada del Estado con los objetivos y finalidades señalados en el artículo 35 de la Ley 454 de 1998”, tal y como ocurre con las cooperativas que desarrollan actividades financieras, de salud, de transporte, de vigilancia y seguridad privada y de servicios públicos, cuya supervisión se encuentra a cargo de las superintendencias de cada sector, el cual se lleva a cabo en forma integral por cada una de ellas (superintendencias: Financiera; Nacional de Salud; de Puertos y Transporte; de Vigilancia y Seguridad Privada; y de Servicios Públicos).

Constitución y registro de organizaciones cooperativas y de empresas de economía solidaria

Ahora bien, en punto de los requisitos de constitución y registro, interesa señalar que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 40 del Decreto 2150 de 1995,

las organizaciones cooperativas y demás empresas de economía solidaria se constituyen por escritura pública o documento privado. El documento privado corresponde al acta de asamblea de constitución, que deberá estar suscrita por todos los asociados fundadores con su identificación y el valor de los aportes iniciales.

En el documento de constitución se expresará por lo menos lo siguiente: (i) el nombre, identificación y domicilio de las personas que intervienen; (ii) el nombre de la entidad; (iii) la clase de persona jurídica; (iv) el objeto; (v) el patrimonio y la forma de hacer los aportes; (vi) la forma de administración con indicación de las atribuciones y facultades de quien tenga a su cargo la administración y representación legal; (vii) la periodicidad de las reuniones ordinarias y los casos en los cuales habrá de convocarse a reuniones extraordinarias; (viii) la duración precisa de la entidad y las causales de disolución; (ix) la forma de hacer la liquidación una vez disuelta; (x) las facultades y obligaciones del Revisor Fiscal, si es del caso; y (xi) nombre e identificación de los administradores y representantes legales.

Así mismo, tal y como lo prevé el artículo 14 de la Ley 79 de 1988, en la asamblea de constitución tendrán que ser aprobados los estatutos y nombrados en propiedad los órganos de administración y vigilancia. El consejo de administración allí designado nombrará al representante legal de la entidad, quien se encargará de adelantar los trámites correspondientes para el *registro* de la cooperativa ante la cámara de comercio de su domicilio principal¹⁴², de conformidad con las normas del registro mercantil y en los precisos términos del artículo 146 del Decreto 19 de 2012¹⁴³. El número mínimo de fundadores es de veinte (20), salvo las excepciones consagradas expresamente en la ley para algunas cooperativas¹⁴⁴.

Adicionalmente, el recién mencionado artículo 146 del Decreto 19 de 2012 establece como *condición previa* para llevar a cabo el registro del acto de constitución, la presentación del certificado de acreditación sobre educación solidaria, expedido por la Unidad Administrativa Especial para las Entidades Solidarias¹⁴⁵. Actuación que, según señala la misma preceptiva, de ningún modo suple la exigencia de una **autorización previa** necesaria para el ejercicio de determinadas actividades cuando la ley así lo establezca, como ocurre en el caso de las entidades del sector de la economía solidaria que manejen, aprovechen o inviertan recursos de asociados o de terceros o que desarrollen cualquier actividad que requiera autorización o reconocimiento especial.

¹⁴² Con anterioridad,

¹⁴³ “Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”.

¹⁴⁴ Por ejemplo, para el caso de las cooperativas de trabajo asociado y agropecuarias, agroindustriales, piscícolas y mineras, el número mínimo de fundadores será de 10 y para las pre-cooperativas será de 5.

¹⁴⁵ Consultar el numeral 9º del artículo 4º del Decreto 4122 de 2011 “Por el cual se transforma el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria, Dansocial, en una Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, se fija su objetivo y estructura”.

En consecuencia, las organizaciones cooperativas y de empresas de economía solidaria adquieren personería jurídica cuando se realice su registro en la cámara de comercio con jurisdicción en el lugar del domicilio principal.

El registro e inscripción de ciertas cooperativas que realizaba directamente la Superintendencia de la Economía Solidaria, como las de trabajo asociado y las que ejercen la actividad educativa, fue trasladado a las Cámaras de Comercio, de acuerdo con el artículo 146 del Decreto Ley 019 de 2012, lo que significa que, en adelante, son dichas cámaras las encargadas del registro e inscripción de todas las cooperativas, en los mismos términos y con las mismas tarifas previstos para el registro mercantil.

El mismo artículo establece dos grupos de entidades que deben cumplir con el requisito de obtener autorización o reconocimiento, en forma previa a su inscripción: 1) las que manejen, aprovechen o inviertan recursos de asociados o de terceros, y 2) las que desarrollen cualquier actividad que requiera autorización o reconocimiento especial. El primer grupo se refiere a las cooperativas que ejercen la actividad financiera; en el segundo grupo se incluyen las de educación, transporte, vigilancia y seguridad privada, y trabajo asociado, entre otras, las cuales, por la naturaleza del servicio prestado, deben obtener una autorización especial para el desarrollo de la respectiva actividad, como requisito previo a su registro e inscripción en la cámara de comercio.

En relación con esto último, es importante precisar que el registro de la Economía Solidaria creado en la Ley 454 de 1998, fue inicialmente delegado a las Cámaras de Comercio a través del Decreto 2150 de 1996 y finalmente transferido a dichas cámaras, de manera integral, con la expedición del Decreto Ley 019 de 2012, en los mismos términos y condiciones previstos para el Registro Mercantil.

De ese modo, las entidades que hacen parte del sector de la economía solidaria se encuentran sometidas, para la constitución y registro de todos los documentos y actos respecto de los cuales la ley exige esa formalidad, en condiciones de igualdad, a las Cámaras de Comercio.

La función registral de las Cámaras de Comercio

Tal y como lo ha reconocido esta Corporación, las Cámaras de Comercio no tienen fundamento constitucional expreso. En realidad, la determinación de su naturaleza jurídica se encuentra en la ley, concretamente, en el artículo 48 del Código de Comercio, el cual establece que: “[l]as cámaras de comercio son instituciones de orden legal con personería jurídica, creadas por el Gobierno Nacional, de oficio o a petición de los comerciantes del territorio donde hayan de operar. Dichas entidades serán representadas por sus respectivos presidentes”.

En concordancia con la norma citada, el artículo 1º del Decreto 898 de 2002, prevé que: “[l]as Cámaras de Comercio son personas jurídicas, de derecho privado, de carácter corporativo, gremial y sin ánimo de lucro, integradas por los comerciantes matriculados en el respectivo registro mercantil. Son creadas de oficio o a solicitud de los comerciantes mediante acto administrativo del

Gobierno Nacional y adquieren personería jurídica en virtud del acto mismo de su creación, previo cumplimiento de los requisitos legales exigidos para el efecto”.

A partir de su consagración legal, la Corte se ha referido a las Cámaras de Comercio como entidades de orden legal, sin ánimo de lucro, de naturaleza corporativa, gremial y privada, integradas por comerciantes matriculados en el respectivo registro mercantil y creadas, a solicitud de parte o de oficio, mediante acto administrativo del Gobierno Nacional, adquiriendo personería jurídica en virtud del mismo acto de su creación, previa la observancia de los Requisitos legales.

En punto a las funciones que les compete ejercer, la jurisprudencia ha precisado que, no obstante su naturaleza privada, por expresa disposición legal, las Cámaras de Comercio desarrollan funciones públicas¹⁴⁶. Entre ellas, la de llevar el registro mercantil y certificar sobre los actos y documentos en él inscritos. Concretamente, como se ha visto, le compete llevar el registro mercantil de las entidades que hacen parte del sector de la economía solidaria, a través de los cuales se da publicidad a ciertos actos, contratos y negocios jurídicos con el fin de hacerlos oponibles a terceros en los casos previstos en la ley.

La función registral atribuida a tales entidades, lo ha dicho la Corte, la ejercen, en virtud de lo previsto en los artículos 123, 209, 210 y 365 de la Constitución Política, los cuales, en el marco de la figura de la descentralización por colaboración, habilitan al legislador para disponer que un determinado servicio o función pública sea prestado por un particular de acuerdo con el régimen que para el efecto el mismo legislador consagre.

En efecto, como ha sido explicado ampliamente por este Tribunal¹⁴⁷, en la descentralización por colaboración, un determinado tipo de entidad privada, surgida de la libre iniciativa de los particulares, y que originalmente se constituye para cumplir propósitos que sólo son de su interés, en razón del conocimiento y la experiencia por ella acumulados, es investida por la ley de específicas funciones públicas, bajo la consideración de que su cumplimiento resulta más eficiente si está a su cargo y no en cabeza de una entidad estatal. En cada caso de asignación de tales funciones, la misma ley regula de manera cuidadosa todos los aspectos relacionados con el carácter público de la función encomendada¹⁴⁸.

Ello, en el entendido que el ejercicio de la función administrativa no corresponde de manera exclusiva y excluyente al poder público sino que también incumbe a personas privadas, en virtud del mandato de participación de los administrados *"en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación"*, que el artículo 2º de la Constitución Política consagra como uno de los fines prevalentes del Estado; en concordancia, como se ha dicho,

¹⁴⁶ Cfr. Las Sentencias C-144 de 1993, C-166 de 1995; C-259 de 2008 y C-1016 de 2012, entre otras.

¹⁴⁷ Ver sobre este tema, entre otras, las sentencias C-226 de 1994, C-308 de 1994, C-166 de 1995, C-167 de 1995, C-492 de 1996, C-1508 de 2000, C-543 de 2001, C-1150 de 2003, C-909 de 2007, C-259 de 2008 y C-1016 de 2012, entre otras.

¹⁴⁸ Sentencia T-690 de 2007, C-909 de 2007, C-259 de 2008 y C-1016 de 2012.

a lo previsto en los artículos 123, 209, 210 y 365 del mismo Estatuto Superior, en los que se faculta al legislador para disponer que una determinada función pública sea llevada a cabo por un particular, en los términos del régimen legal que se defina.

Ahora bien, la Corte ha precisado que, aunque las personas jurídicas privadas se hallan esencialmente orientadas a la consecución de fines igualmente privados, en la medida en que han sido investidas de la facultad de ejercer funciones públicas, para esos precisos efectos, “ocupan la posición de la autoridad estatal gozando, por ende, de las prerrogativas del poder público y encontrándose, en consecuencia, sometidas a la disciplina del derecho público; de modo que los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad que, según el artículo 209 Superior, guían el desarrollo de la función administrativa, les son por completo aplicables”¹⁴⁹.

En complemento de lo anterior, también ha precisado la jurisprudencia que el régimen de derecho administrativo somete a la persona privada que cumple una función pública, a la consiguiente responsabilidad y le impone ajustar su actuación a lo estrictamente autorizado y permitido por la ley para el cumplimiento de la específica finalidad pública que se persigue, erigiéndose ello, en una garantía para el resto de los asociados al tiempo que justifica la operancia de los controles especiales que, regularmente, se ubican en cabeza de la administración pública¹⁵⁰.

Bajo ese entendido, las Cámaras de Comercio, en el ejercicio de la función pública registral, se encuentran investidas de autoridad y, para todos los efectos, sus actuaciones tienen carácter público, debiendo ajustar su actuación a lo estrictamente autorizado y permitido por la ley para el cumplimiento de dicha función. De ese modo, les corresponde llevar a cabo el control de legalidad sobre el registro y la inscripción, entre otras, de las organizaciones solidarias.

2.6. Valoración constitucional

Se reitera que los **escenarios de sostenibilidad** guardan relación con los mecanismos dirigidos a facilitar y asegurar que la reincorporación colectiva de los beneficiarios sea duradera. Lo que en el caso particular se materializa con la creación de una organización de economía social y solidaria (arts. 4º, 5º, y 6º).

Así, con el objeto de promover el proceso de reincorporación económica y social, los artículos 4º, 5º y 6º, autorizan a los delegados que designen los representantes de las FARC-EP en el CNR y en la CSIVI, para adelantar las gestiones encaminadas a la constitución de una organización especial de economía solidaria denominada “*Economías Sociales del Común, ECOMUN*”; es decir, para crear una persona jurídica de derecho privado, de carácter solidario, que puede actuar como una entidad de cobertura nacional con seccionales territoriales, y que de llegar a integrar otras organizaciones de economía solidaria tendrá la capacidad de

¹⁴⁹ Sentencia C-166 de 1995, reiterada en las Sentencias C-909 de 2007 y C-258 de 2008.

¹⁵⁰ Cfr. Sentencias C-166 de 1995, C-167 de 1995, C-909 de 2007 y C-258 de 2008, entre otras.

actuar como organismo de agrupación de segundo o tercer grado, de conformidad con la legislación vigente en materia de economía solidaria.

ECOMUN, así vista, resulta una figura que responde a varios postulados constitucionales que le imponen al Estado, “el deber de fomentar, apoyar, promover y proteger a las organizaciones solidarias y asociativas de trabajo, así como la propiedad solidaria”¹⁵¹ (Artículos 1, 38, 51, 58, 60, 64, 103, 189 y 333 de la Constitución Política). Esta Corte enfatiza en el impacto positivo que tiene ECOMUN respecto del derecho a la libre asociación y el principio de economía solidaria. Se observa, en este sentido, que el espacio que posibilita el gobierno para que los integrantes de las FARC-EP se asocien, tras su desmovilización y desarme, se constituye a la vez en una garantía para dicha población de que en el marco del Estado Social de Derecho, tanto de forma individual como colectiva, pueden alcanzar la realización de principios fundamentales, tales como el trabajo, la paz y la convivencia.

El hecho, además, de acordar ECOMUN como una medida de reincorporación, reitera el compromiso del Estado de lograr tanto el desarrollo económico como la racionalización de la economía en favor de la comunidad. De esa manera, la organización que creen los excombatientes termina siendo una forma alternativa de distribución de recursos que tiene, sin embargo, en el centro las necesidades de la población y a la vez favorece el desarrollo económico de la Nación. Tras el desarme, esta Corte es consciente que las personas que llevan años, incluso décadas en el conflicto, requieren de espacios donde se facilite la reincorporación individual y colectiva y se promueva desde la legalidad la reconstrucción de sus proyectos de vida.

Esta Corporación también coincide con la Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda y la Agencia para la Reincorporación y Normalización en el sentido de sostener que, aun cuando las normas bajo estudio prevén un trámite expedito para su conformación, ECOMUN debe cumplir con los requisitos previstos en la ley para que entre en funcionamiento como una entidad de economía solidaria. En esa dirección, la norma puntualmente señala que para su creación, (i) bastará un documento privado, resultado de la asamblea de constitución, que incluya sus estatutos y la designación de su representante legal, y demás organismos de ley, (ii) el cual se registrará ante la Cámara de Comercio correspondiente; (iii) debiendo surtir los trámites ordinarios para el acceso y permanencia en el sistema financiero y los que correspondan a los asuntos tributarios; (iv) e informar sobre los trámites de constitución a la Superintendencia Nacional de Economía Solidaria para la inscripción de la nueva persona jurídica, lo cual resulta conforme con la normatividad vigente anteriormente expuesta.

Tampoco encuentra la Corte que ECOMUN establezca un trato diferencial con respecto de otras organizaciones de economía solidaria, como lo plantearon algunos intervinientes, al fijarse en el inciso 2 del artículo 4 de la norma examinada, que para su creación bastará con un documento privado. Tal desigualdad, a juicio de esta Corporación no existe, porque de conformidad con lo

¹⁵¹ Sentencia C-211 de 2000, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

dispuesto en el artículo 40 del Decreto 2150 de 1995, las organizaciones cooperativas y demás empresas de economía solidaria se constituyen por escritura pública o documento privado, lo que está en consonancia con el artículo 4° del Decreto Ley 899 de 2017 que regulan la materia.

En las dos disposiciones citadas, el documento privado corresponde al acta de asamblea de constitución que deberá estar suscrita por todos los asociados fundadores con su identificación y el valor de los aportes iniciales. Adicionalmente, tal y como lo prevé el artículo 14 de la Ley 79 de 1988, el decreto analizado señala que en la asamblea de constitución tendrán que ser aprobados los estatutos, designado el representante y otros organismos establecidos por ley. Incluso, la norma es clara al indicar que *“en todo lo no previsto de manera especial en el presente Decreto, se aplicarán a ECOMUN las disposiciones vigentes propias de las organizaciones de economía solidaria”*.

No obstante lo anterior, la Corte encuentra que el acto de registro, en los términos en que se encuentra regulado en el inciso 3 del artículo 4° del Decreto Ley 899 de 2017, sí presenta problemas de constitucionalidad. Esto en razón a que la norma, en dicho aparte dispone que: *“La Superintendencia Nacional de Economía Solidaria y la Cámara de Comercio de Bogotá no podrán rechazar el registro ni la inscripción por ningún motivo formal o de contenido*. De acuerdo con el aludido mandato, se le estaría impidiendo a la Superintendencia Nacional de Economía Solidaria y a la Cámara de Comercio de Bogotá, ejercer el control de legalidad sobre el propio acto de registro e inscripción, según sea el caso, en el sentido de no contar con la posibilidad de rechazarlos si presenta vicios de forma o contenido.

En este sentido, coincide la Corte con los planteamientos de la Cámara de Comercio, la Confederación Colombiana de Cámaras, la Superintendencia de Economía Solidaria y algunos ciudadanos, en el sentido de sostener que, aun cuando ECOMUN es una figura jurídica que favorece la reincorporación colectiva de los excombatientes, así como la obligación impuesta al Estado de estimular y promover la creación de organizaciones de economía solidaria, no niega *per se* otro deber, también constitucional, de ejercer control sobre las actividades que llevan a cabo y desarrollan tales organizaciones, situación que desde tiempo atrás, y así como se planteó con anterioridad, ha sido reconocida por esta Corte.

Ciertamente, conforme fue precisado en el acápite anterior, esta Corporación ha sostenido que, la obligación constitucional impuesta al Estado de estimular y promover las organizaciones solidarias, no hace nugatorio el deber de aquél de ejercer el control sobre las actividades que llevan a cabo o desarrollan tales organizaciones. Ello, sobre la base de considerar que, si bien el artículo 333 de la Constitución dispone que el Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial, conforme a lo previsto en los artículos 159-19-d), 189-24, 333, 334 y 335, le corresponde también al Estado, a través del Congreso y del mismo Gobierno, adelantar un control de las actividades que juegan un papel importante dentro de la economía del país, como es el caso de la actividad solidaria y cooperativa.

Cabe agregar, además, que el Presidente de la República, aun en el marco de las facultades especiales fijadas en el Acto Legislativo 01 de 2016, no es la autoridad competente para regular o modificar el régimen del sector solidario y, en particular, de las organizaciones de economía solidaria. Es el Congreso de la República, en virtud de los artículos 150 y 333, quien tiene la facultad para determinar cuáles son los objetivos, criterios o requisitos que deben cumplirse en el desarrollo de las actividades financieras y, en general, en el manejo de recursos captados del público, o los límites que la Constitución impone a la iniciativa privada. Es más, es el propio Presidente de la República quien tiene la obligación constitucional (C.P. art. 189-22-23-24-26 y 365), que ejerce a través de la Superintendencia de Economía Solidaria, de inspeccionar, vigilar y controlar a las cooperativas y demás formas societarias de economía solidaria que se creen en la materia. Lo anterior, en concordancia con lo previsto en la Ley 454 de 1998 (art. 33 y subsiguientes).

De ese modo, la expresión *“La Superintendencia Nacional de Economía Solidaria y la Cámara de Comercio de Bogotá no podrán rechazar el registro ni la inscripción por ningún motivo formal o de contenido”*, consagrada en el artículo 4, inciso 3º, del Decreto Ley 899 de 2017, resulta una limitación desproporcionada, no solo frente a la función de inspección, vigilancia y control que debe ejercer el Estado sobre las cooperativas y demás formas societarias de economía solidaria, sino también, respecto de la función registral que ejercen las Cámaras de Comercio por expresa disposición legal y en virtud de lo previsto en los artículos 123, 209, 210 y 365 de la Constitución Política.

Como previamente se desarrolló, la jurisprudencia constitucional, en reiteradas ocasiones, ha manifestado que las entidades camerales ejercen una función pública y ocupan una posición de autoridad estatal que las somete a las reglas del derecho público.¹⁵² Por ende, para esta Corte, la norma objeto de estudio niega el control de legalidad asignado a la Cámara de Comercio de Bogotá. Control que no solamente permite llevar el registro mercantil y certificar sobre los actos y documentos en él inscritos, sino que da publicidad a ciertos negocios jurídicos con el fin de hacerlos oponibles a terceros en los casos previstos en la ley, como se explicó en detalle en el apartado 2.5. de esta providencia.

Sumado a lo anterior, advierte también la Corte que el mandato impuesto a la Cámara de Comercio de Bogotá, en el sentido de no poder rechazar el registro ni la inscripción por ningún motivo formal o de contenido de ECOMUN, configura igualmente una transgresión del principio de igualdad. Sobre este punto, coincide la Sala con Confecámaras, en que la limitación a la función registral contenida en el Decreto Ley 899 de 2017 representa un trato desigual en un doble sentido. Primero, de ECOMUN frente al resto de organizaciones de economía solidaria, en cuanto a estas últimas sí se les exigirá el cumplimiento de los requisitos formales y de contenido previstos por la ley para su constitución, pues respecto de ellas si se puede rechazar la inscripción. Y en segundo lugar, entre la Cámara de Comercio de Bogotá y las demás entidades camerales del país, en la medida en que la norma expresamente limita el ejercicio del control de legalidad de la

¹⁵² Sentencia C-166 de 1995, reiterada en las Sentencias C-909 de 2007 y C-258 de 2008.

inscripción a la Cámara de Comercio de Bogotá, mientras que las entidades camerales restantes mantienen la facultad para exigir el cumplimiento de los requisitos previstos por la ley, para con las seccionales de ECOMUN que se llegarán a crear en los territorios, en virtud del proceso de reincorporación.

Así las cosas, la Corte observa que la medida prevista para los trámites de inscripción y registro, que dispone que *“La Superintendencia Nacional de Economía Solidaria y la Cámara de Comercio de Bogotá no podrán rechazar el registro ni la inscripción por ningún motivo formal o de contenido”*, desconoce principios inherentes de la función pública registral, como la moralidad, eficacia, economía, imparcialidad, confianza legítima, igualdad, buena fe y publicidad, frente a los cuales no resulta una carga irracional exigir que la organización denominada Economía Solidarias del Común proceda conforme las previsiones legales.

Bajo ese entendido, las medidas que hacen parte de los **escenarios de sostenibilidad**, contenidas en los artículos 4º 5º y 6º, se ajustan a la Constitución Política, salvo la expresión *“La Superintendencia Nacional de Economía Solidaria y la Cámara de Comercio de Bogotá no podrán rechazar el registro ni la inscripción por ningún motivo formal o de contenido”*, contenida en el artículo 4, inciso 3º, que será declarada inexecutable.

TERCER BLOQUE: El proceso de reincorporación de los menores de edad

2.7. Contenido normativo objeto de control de constitucionalidad

El artículo 3º, regula lo relacionado con la reincorporación de los menores de edad *“que hayan salido de los campamentos de las FARC-EP desde el inicio de las conversaciones de paz o que salgan hasta la finalización del proceso de dejación de armas”*, precisando que los mismos serán objeto de medidas especiales de atención y protección, de conformidad con las reglas que se enuncian en la propia norma, a saber: (i) las medidas se discutirán en el Consejo Nacional de Reincorporación conforme a los principios orientadores y los lineamientos para el diseño del Programa Especial para reincorporación de menores según lo previsto en el punto 3.2.2.5 del Acuerdo Final, para garantizar la restitución de sus derechos con enfoque diferencial, dando prioridad al acceso a la salud y la educación; (ii) a los menores de edad se les reconocerán todos los derechos, beneficios y prestaciones establecidos para las víctimas del conflicto, así como los derivados de su proceso de reincorporación, otorgando prioridad a la reagrupación familiar de ser posible, teniendo en cuenta su ubicación definitiva en las comunidades de origen o en otras de similares características, en función del interés superior del menor (para lo cual se aplicará en lo pertinente lo establecido en la normatividad vigente); (iii) el programa de reincorporación de las FARC-EP en lo económico y social que diseñe el CNR, tendrá un enfoque de atención diferenciada que dé continuidad al programa camino diferencial de vida de los menores de edad; (iv) el programa garantizará la reincorporación a estos menores de edad y su acompañamiento psicosocial, garantizando el derecho a la información de todos los participantes, en especial de los menores de edad, con sujeción a la ley, protegiendo el interés superior del menor de edad.

2.8. Reglas jurisprudenciales concernientes al tercer bloque normativo

En este apartado, la Corte tratará los siguientes temas: (i) el alcance de la expresión “*menores de edad*” y la calidad que se deriva a partir del reclutamiento forzado; y (ii) la finalidad del proceso de reintegración social y económica frente a los niños, niñas y adolescentes. Conforme con los criterios definidos, la Corte entrará a evaluar la constitucionalidad del tercer bloque normativo (art. 3º).

Todo menor de 18 años reclutado o utilizado en las hostilidades tiene la calidad de víctima del conflicto armado

El Estado colombiano asumió la obligación de adoptar medidas especiales de protección a favor de los menores de 18 años que participan en un conflicto armado.

En el plano internacional, desde el momento que se ratificó la “Convención sobre los derechos del Niño” (1989), el Estado hizo una reserva sobre el contenido de dicho instrumento, la cual consistía en que la edad mínima para participar en las hostilidades del conflicto armado era de 18 años, a diferencia del contenido dispuesto en el artículo 38 de la convención, que consagraba los 15 años como el límite cronológico para la participación directa.

Con esta reserva el Estado asumió voluntariamente una obligación más estricta que la prevista en el tratado, que posteriormente se robusteció con la aprobación, mediante la Ley 833 de 2003, del “Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de los niños en conflictos armados”¹⁵³. En este instrumento se fijó que la edad mínima para participar era la de 18 años. En los artículos 2, 3 y 4 se establecieron, entonces, distintas obligaciones para eliminar el reclutamiento de menores de 18 años por parte de grupos armados, motivada la decisión, entre otras razones, en la necesidad de aplicar *el principio de interés superior* de los niños en los escenarios de violencia, donde son un blanco fácil de ataques y abusos, así como la condena contra el hecho que los niños, dentro o fuera de las fronteras, son *víctimas de reclutamiento, adiestramiento y utilización por parte de distintos grupos armados*.

Estas consideraciones también fueron el sustento que la Corte utilizó para declarar ajustado al marco constitucional dicha restricción. En la Sentencia C-172 de 2004, por ejemplo, se indicó que “*ese particular reconocimiento y protección se justifica en cuanto se trata de una población vulnerable, frágil, que se encuentra en proceso de formación y como tal se hace merecedora de una atención especial*”, sobre todo, porque “*la degradación del conflicto armado colombiano ha ocasionado que un grupo numeroso de niños, niñas y jóvenes se vean involucrados en ese ambiente hostil, en ese escenario aterrador y desolador de la guerra, ya como víctimas de ataques indiscriminados (...), o participando activamente cuando se vinculan a los grupos armados ilegales*.”

¹⁵³ El Protocolo fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 25 de mayo de 2000 y entró en vigencia el 12 de febrero de 2002.

En la Sentencias C-240 de 2009 y C-069 de 2016, la Corte también indicó que el protocolo relativo a la participación de los niños en conflictos armados era un instrumento internacional que propendía por hacer efectivo el principio de interés superior del menor, a partir de las siguientes restricciones al reclutamiento: *“(i) el aumento en la edad mínima para el reclutamiento obligatorio por parte de las fuerzas armadas de los Estados, a los 18 años. En segundo lugar, (ii) autoriza el reclutamiento voluntario en las fuerzas armadas de los países miembros, a menores de 18 años, pero establece medidas de salvaguardia que garanticen que el reclutamiento será efectivamente voluntario por parte de los Estados Parte. Y (iii) prohíbe sin excepción alguna, el reclutamiento y utilización de menores de 18 años en conflictos bélicos por los grupos armados no estatales, resaltando el compromiso de los países de velar porque ello no ocurra en sus respectivas jurisdicciones”*. En la Sentencia C-069 de 2016, además, se dejó claro que *“el interés superior del menor se manifiesta en el sentido que, más allá de protegerle de las afectaciones naturales que un conflicto armado alcanza para la población en general, y para ellos en su condición especial, además, no deben ser objeto de reclutamiento en cualquiera de los grupos participantes”*.

El Convenio 182 relativo a las peores formas de trabajo infantil, aprobado mediante Ley 704 de 2001, es otro instrumento internacional que consagra como una de las peores formas de trabajo para los menores *“(…) el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados”*¹⁵⁴, aplicando las disposiciones para toda persona menor de 18 años (art. 2). En plena correspondencia con este instrumento, los llamados *“Principios de París”*, que contiene los Principios y Directrices Internacionales sobre los niños asociados a fuerzas armadas o grupos armados, adoptados en febrero del año 2007 y suscrito por Colombia, señala en el numeral 2.1 que se entiende por niño o niña asociado con una fuerza armada o un grupo armado: *“Cualquier persona menor de 18 años de edad que haya sido reclutada o utilizada por una fuerza armada o un grupo armado en cualquier tipo de función, incluidos, aunque no limitados, los niños y niñas utilizados como combatientes, cocineros, porteadores, mensajeros, espías o con fines sexuales”*.

Las normas internacionales, aquí vistas, comparten como criterio general la proscripción de que los menores de 18 años sean reclutados e intervengan directamente en el conflicto, lo que a su vez resulta compatible con el principio de interés superior que promueve el modelo constitucional colombiano y que, como se verá, se concreta también en una legislación nacional que protege de forma especial a los menores de 18 años.

Desde una perspectiva general, la Corte ha insistido en que cuando *“el ordenamiento se usa indistintamente el término niño, niña, impúber, o adolescente, en todo caso, se hace alusión a los menores de edad, es decir, a los menores de 18 años, quienes, en últimas, son los destinatarios de las medidas de protección especial. Lo anterior permite hacer una observación general en*

¹⁵⁴ “Artículo 3. Todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y el tráfico de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados”

relación con la garantía y protección de los derechos de los menores, pues éstas obedecen al criterio único de la edad, el cual determina que todas las personas menores de 18 años sean sujetos de especial protección constitucional y legal. Así las cosas, no cabe hacer alguna distinción en cuanto a los sujetos especialmente protegidos en el artículo 44 de la Carta, pues los menores de edad, en sentido lato, son los sujetos a quienes el ordenamiento Superior ha extendido la protección especial que se concreta en garantías particulares.”¹⁵⁵

Sin embargo, resulta necesario destacar la legislación nacional que, en estricto cumplimiento de los mandatos constitucionales y del derecho internacional, prohibió cualquier forma de utilización, incorporación o reclutamiento de menores de 18 años en el desarrollo de un conflicto. La Ley 418 de 1997 (art. 13) fue la que, por primera vez, prohibió el reclutamiento de menores de 18 años, lo que con posterioridad, a partir de una modificación introducida por la Ley 548 de 1999 (art. 2), se extendió, incluso, a la opción de que un menor de edad voluntariamente cumpliera con el deber de prestar el servicio militar. Con la modificación surtida en el 2014, a través de la Ley 1738, finalmente, se dejó claro que los menores de 18 años de edad no serán incorporados a filas para la prestación del servicio militar.

Bajo la misma óptica, el artículo 162 del Código Penal, consagra el delito de reclutamiento ilícito, de la siguiente manera: “[e]l que, con ocasión y en desarrollo de conflicto armado, reclute menores de dieciocho (18) años o los obligue a participar directa o indirectamente en las hostilidades o en acciones armadas”. Lo que, resulta compatible con lo dispuesto en el Código de la Infancia y la Adolescencia, Ley 1098 de 2006, en el cual, no obstante, se distingue entre niños, niñas y adolescentes, el artículo 3 dispone que son titulares de los derechos consagrados en el Código “todas las personas menores de 18 años”.

Se tiene, por lo tanto, que los menores de edad que terminen involucrados, directa o indirectamente, en el desarrollo de las hostilidades se les reconoce la afectación de sus derechos por efecto del conflicto armado, en particular, cuando son víctimas de reclutamiento ilícito.

Un presupuesto relevante para la configuración de este fenómeno es, justamente, la condición de que la víctima sea menor de edad para el momento de la ocurrencia del hecho. En la Sentencia C-069 de 2016, particularmente, la Corte hizo mención a los elementos que permiten establecer que una persona fue, en efecto, reclutada, afirmando que “la víctima tiene esa condición independientemente de quien haya sido su victimario, cuando, en el contexto de un conflicto armado, (i) ha sido reclutada o utilizada, directa o indirectamente, en hostilidades o acciones armadas, y (ii) tal hecho ha tenido lugar siendo la persona menor de 18 años”. Reclutamiento que se puede efectuar mediante “el uso directo de violencia, el secuestro, la abducción, o la intimidación directa a los niños y/o sus familias; otros ingresan a estos grupos para defenderse a sí mismos o a sus familiares”.¹⁵⁶

¹⁵⁵ Sentencia C-069 de 2016 MP. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

¹⁵⁶ Sentencia C-303 de 2005.

Ahora bien, en plena correspondencia con el derecho internacional, la jurisprudencia constitucional ha puesto de presente que al Estado colombiano aun cuando se le atribuye un deber especial de prevención de este delito, para con las víctimas de reclutamiento forzado tiene, sin embargo, una obligación particular: de asegurar su desvinculación y reintegración, lo cual se garantiza, entre otros, con los programas de reintegración social y económica.

Esta obligación se debe a que la Constitución establece un régimen de protección reforzada para los menores de edad que, además, se acentúa cuando se encuentran en medio de un contexto de conflicto. Al respecto, la Corte ha señalado que *“la situación de especial protección en que se encuentran los menores de edad, resulta determinante en un escenario de conflicto armado, por ser esta una situación que incrementa los riesgos de afectación de sus derechos, sobre todo cuando los menores son insertados o incorporados al conflicto como miembros de los distintos grupos armados. Para atender esta afectación, sin embargo, tanto el orden jurídico internacional como el nacional, han adoptado medidas destinadas a evitar, o, al menos, mitigar los efectos negativos que el conflicto puede causar sobre ellos”*.¹⁵⁷

Ese ámbito de protección especial para los menores exige, por lo tanto, de un proceso de reintegración social y económica de los niños, niñas y adolescentes que hayan sido víctimas del conflicto armado, del que se explicará a continuación su finalidad principal.

*Los menores de edad tienen derecho a una reintegración social y económica reparadora*¹⁵⁸

Conforme se ha señalado en los apartes anteriores, el interés superior del menor es una guía para el Estado que se manifiesta, en primer lugar, en la adopción de medidas de prevención y protección frente a las afectaciones del conflicto, como sería el reclutamiento ilícito, pero, también, lo obliga a actuar diligentemente con respecto de las víctimas, con la finalidad de garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Lo anterior, de conformidad con el artículo 44 de la Constitución que establece que, además de ser titulares de todas las prerrogativas consagradas en el ordenamiento interno y supranacional, son derechos fundamentales del menor “la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión”.

El artículo 44 también configura una protección reforzada frente a toda forma de “abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos”, reconociendo con ello que hay situaciones en donde los menores resultan particularmente indefensos y vulnerables.

¹⁵⁷ Sentencia C-069 de 2016.

¹⁵⁸ Para el desarrollo de esta regla, la Sala utiliza varias de las consideraciones efectuadas en la Sentencia C-069 de 2016, por contener un análisis detallado y completo en la materia.

El conflicto armado, así entendido, constituye uno de los escenarios acentuados de riesgo para los menores de edad, en cuanto a las posibilidades de que puedan terminar involucrados, directa o indirectamente, en el desarrollo de las hostilidades, o ser víctimas de violencia, abuso o explotación. Justamente, por ello, la Corte ha manifestado que ante la existencia del conflicto “se hace aun (sic) más necesario respetar el carácter prevaleciente de sus derechos y buscar asegurar el interés superior del menor”.¹⁵⁹

Sobre el reclutamiento forzado, además, la Corte ha manifestado que involucra un conjunto amplio de derechos cuya afectación es común, resultando en clara oposición con la protección especial fijada en el artículo 44 de la Norma superior. Así lo entendió la Corporación, por ejemplo, en las Sentencias C-303 de 2005 y C-069 de 2016, al considerar que “[l]a vinculación de menores en los conflictos armados, supone para ellos una amenaza cierta a sus derechos a la vida, integridad, libertad y educación, entre otros. Los niños y las niñas reclutados y utilizados para la guerra, además de ser separados prontamente de sus familias, se ven expuestos al manejo de armas y explosivos; a la práctica de homicidios y secuestros; al abuso sexual, la tortura y el maltrato, así como a todos los demás aspectos perversos de las hostilidades”.

Así las cosas, frente a los menores de edad que resulten víctimas de reclutamiento forzado, el Estado colombiano tiene la obligación de reparar y restituir los derechos afectados con dicha victimización. De hecho, en la Sentencias T-699A de 2011 y C-069 de 2016, la Corte enfatizó que tal situación está en consonancia con “[e]l deber de reparar a las víctimas de graves violaciones de los derechos humanos y el correlativo derecho en titularidad de quienes han sufrido tales flagelos deriva de los artículos 1, 13 y 93 y 90 de nuestra Constitución Política además de múltiples instrumentos sobre derechos humanos y derecho internacional humanitario”, como resultado de una conducta antijurídica que no se encontraban en el deber de soportar.

En la Sentencia C-069 de 2016, también se dejó claro que los programas de desvinculación y reintegración de los menores víctimas de reclutamiento forzado forman parte esencial de la referida obligación, de conformidad Convención sobre los Derechos del Niño y su Protocolo Facultativo relativo a la participación en los conflictos, en los que se establece el deber del Estado de “adoptar todas las medidas posibles para garantizar que las víctimas de reclutamiento ilícito reciban, entre otras, ayuda para su reintegración social”.

En esta dirección, la Corte ya ha señalado que “de acuerdo con las previsiones del derecho internacional de los derechos humanos y lo expresado por la jurisprudencia constitucional, resulta claro que los programas de reintegración social y económica, en favor de los menores víctimas de reclutamiento ilícito, forman parte de su derecho a la reparación que incluye a su vez el derecho a la restitución, los cuales deben ser garantizados por el Estado, en igualdad de condiciones”.¹⁶⁰

¹⁵⁹ Sentencia C-069 de 2016.

¹⁶⁰ Sentencia C-069 de 2016.

El carácter reparador de los programas de reinserción y reintegración social envuelve, en este orden, la posibilidad de que los menores puedan restablecer los derechos que fueron afectados por una situación concreta de violencia, la cual agravó su condición de vulnerabilidad y de paso obstaculizó cualquier opción de desarrollarse armónica e integralmente, como lo exige la Constitución de 1991 (art. 44) y el derecho internacional. Al respecto, la Corte ha indicado que, “estas medidas son, en últimas, la materialización de la protección reforzada que de manera general ha previsto el ordenamiento constitucional e internacional en favor de los menores, de tal modo que puedan restablecerse los derechos de quienes han sido sometidos a una situación concreta de violencia, y que resulta más grave en razón a su condición de vulnerabilidad”.

En conclusión, para la Corte, a través de los programas de reintegración social y económica, el Estado colombiano tiene el deber de asegurarle a las víctimas de reclutamiento forzado una “desmovilización resocializadora, rehabilitadora, educativa y protectora”.¹⁶¹

Es por ello que, en la legislación nacional desde tiempo atrás ha existido una política de reintegración social tanto en favor de la población adulta desmovilizada¹⁶² como de los menores que se vieron obligados a tomar parte del conflicto. La diferenciación entre uno u otro programa ha radicado en la calidad de víctima de los segundos. Conforme lo señaló la Corte en la Sentencia C-069 de 2016, “la condición de desmovilizado se le reconoce a los adultos mayores de 18 años, mientras que los menores de 18 años, es decir, los niños, niñas y adolescentes, tienen la condición de desvinculados y son beneficiarios de la [Política Nacional de Reintegración Social] en su condición de víctimas de la violencia armada”.

Sin que sea la pretensión de la Corte hacer un recuento legislativo con anterioridad al Decreto 899 de 2017, si se van a exponer algunos elementos que refuerzan el carácter integral de la protección dirigida a los menores víctimas de reclutamiento. Lo primero que hay que indicar es que, a partir de la Ley 418 de 1997, los niños, niñas y adolescentes que participan en el conflicto armado tienen una especial protección y, por ello, resultan siendo titulares de todos los beneficios contemplados para la atención a las víctimas (art. 17).

En el 2002, mediante la Ley 782, se modificó dicha disposición, agregando que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar tiene en esta materia la obligación de diseñar y ejecutar un programa especial de protección para los menores que hayan tomado parte de las hostilidades o fueran víctimas de la violencia sociopolítica. Asimismo, de cara al desarme, se dejó otra obligación: “cuando se reúna el Comité Operativo para la Dejación de las Armas y se traten los casos de menores, deberá citarse al defensor de familia”. Esta disposición fue prorrogada hasta el año 2006, por medio de la Ley 1106.

¹⁶¹ Sentencia C-069 de 2016.

¹⁶² Este tema se encuentra ampliamente recogido en la Sentencia C-069 de 2016.

En desarrollo de tal deber, se expidió el Decreto 128 de 2003, por medio del cual se reglamentó, por primera vez, la política de reincorporación a la vida civil. Mediante dicho ordenamiento, se dejó consignado que la desmovilización busca el desarrollo de un proyecto de vida seguro y digno, que, en el caso particular de la entrega de los niños, tras un proceso de verificación de sus condiciones, permita brindarle un tratamiento que atienda sus circunstancias y obedezca al interés superior del menor. El artículo 25, por su parte, hizo énfasis en la protección de los derechos a la salud y educación, en el siguiente tenor: *“el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, desarrollará los planes necesarios para el restablecimiento de los derechos y garantías del niño o menor desvinculado, con especial énfasis en su protección, educación y salud”*.

A partir del 2006, fue el Código de la Infancia y la Adolescencia el que estableció que todo niño sería protegido contra el reclutamiento o su utilización por parte de grupos armados al margen de la ley (arts. 20 y 41). Y las víctimas, tras su desvinculación, serían remitidas al programa de atención especializada del ICBF, para niños, niñas y adolescentes desvinculados de grupos armados irregulares (art. 175).

Esta norma fue posteriormente complementada con la Ley 1448 de 2011, en la que se establecieron dos elementos importantes: (i) los menores de edad víctimas de reclutamiento gozaran de una protección integral, lo que incluye la salvaguarda de sus derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales, con el carácter de preferente (art 181); y (ii) los niños, niñas y adolescentes reclutados tendrán derecho a la reparación integral, y la restitución de sus derechos estará a cargo del ICBF, ingresando con ello al proceso de reintegración social y económica.

En conclusión, el ordenamiento jurídico ha ofrecido medidas de asistencia concretas a cargo del Estado y a favor de los menores cuyos derechos han sido conculcados por el reclutamiento ilícito, en razón de su condición de víctimas del conflicto armado. Para lo cual requieren de la reparación y restitución del conjunto de derechos que fueron afectados por la victimización.

2.9. Valoración constitucional

El proceso de reincorporación de los menores de edad, así como se explicó, comprende varias reglas para la aplicación del enfoque etario, con las que se busca brindarles una atención y protección especial, en su doble condición de víctimas del conflicto armado y de población desvinculada de un grupo armado ilegal (art. 3°).

En punto al propósito de reconocerles medidas especiales de atención y protección a los menores de edad que hayan salido de los campamentos de las FARC-EP, el artículo 3 del Decreto Ley 899 de 2017 establece las siguientes reglas:

- las medidas se discutirán en el Consejo Nacional de Reincorporación conforme a los principios orientadores y los lineamientos para el diseño del

Programa Especial para reincorporación de menores según lo previsto en el punto 3.2.2.5 del Acuerdo Final, para garantizar la restitución de sus derechos con enfoque diferencial, dando prioridad al acceso a la salud y la educación.

- A los menores de edad se les reconocerán todos los derechos, beneficios y prestaciones establecidos para las víctimas del conflicto, así como los derivados de su proceso de reincorporación, otorgando prioridad a la reagrupación familiar de ser posible, teniendo en cuenta su ubicación definitiva en las comunidades de origen o en otras de similares características, en función del interés superior del menor, para lo cual se aplicará en lo pertinente lo establecido en la normatividad vigente.
- El programa de reincorporación de las FARC-EP en lo económico y social que diseñe el CNR, tendrá un enfoque de atención diferenciada que dé continuidad al programa camino diferencial de vida de los menores de edad; (iv) el programa garantizará la reincorporación a estos menores de edad y su acompañamiento psicosocial, garantizando el derecho a la información de todos los participantes, en especial de los menores de edad, con sujeción a la ley, protegiendo el interés superior del menor de edad.

A juicio de la Corte, tanto la decisión de brindar medidas especiales de atención y protección a los menores desmovilizados, como las reglas que deben ser tenidas en cuenta para tal efecto, se encuentran ajustadas a la Constitución Política, en la medida que desarrollan, precisamente, la obligación del Estado colombiano de adoptar medidas especiales de protección a favor de las víctimas de reclutamiento forzado (Convención Sobre los Derechos del Niño¹⁶³, art. 38 y Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de los niños en conflictos armados, arts. 3 y 4), a la vez que buscan asegurar el interés superior del menor y el goce efectivo de sus derechos fundamentales (C.P. arts. 44 y 45). Estas reglas, además, trazan las pautas generales del proceso de reintegración social desde una mirada diferenciada, asegurando así que la situación de la población infantil y adolescente tenga la respuesta que exige el derecho internacional.

Adicionalmente, acorde con las pruebas recaudadas, la Corte observa que este énfasis no solo se plasma en la disposición ahora analizada, sino que obedece a un marco general de intervención y desarrollo normativo por parte del Estado. Así como fue informado por la Presidencia de la República con la expedición del Decreto Ley 671 de 2017, por medio del cual se regula la certificación de desvinculación de los menores y el Decreto 891 de 2017, relacionado con el proceso de restitución de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

¹⁶³ La “Convención Sobre los derechos del Niño”, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 40/25, de 20 de noviembre de 1989, y que entró en vigor el 2 de septiembre de 1990, fue incorporada al derecho interno mediante la Ley 12 de 1991. La Convención fue revisada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, quien adoptó el “Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de los niños en conflictos armados”. El Protocolo fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 25 de mayo de 2000 y entró en vigencia el 12 de febrero de 2002.

En relación con esto último, cabe reiterar, además, que, por fuera de las medidas especiales adoptadas como consecuencia del proceso de paz con las FARC-EP, ha existido en Colombia, de tiempo atrás, una política de reintegración social en favor de los menores que se han visto obligados a tomar parte del conflicto armado interno, estructurada sobre la base del reconocimiento de la condición de víctimas del mismo, dirigida a garantizar la reparación y restitución del conjunto de derechos que fueron afectados por la victimización. Sobre esa base, entiende la Corte que, en el contexto del posconflicto, les corresponde a las autoridades competentes armonizar y articular las medidas especiales de implementación con la política general de reintegración social, en el propósito de garantizar de mejor manera la reparación y restitución de los derechos de los menores desmovilizados víctimas del conflicto armado.

De otro lado, para este Tribunal, el numeral 1 del artículo 3 del Decreto 899 de 2017, a diferencia de lo manifestado por la Defensoría del Pueblo, no contiene una limitación al goce efectivo de los derechos ni representa una vulneración del principio de interés superior del menor. En particular, porque el hecho de que la norma indique que dará prioridad a la atención de los derechos a la salud y educación no significa, de ninguna manera, que el Estado colombiano omita o reduzca el ámbito de su obligación constitucional con respecto de la población que fue ilícitamente reclutada. Téngase en cuenta, al respecto, que el deber de adoptar medidas que posibiliten la reparación, así como la restitución de todos los derechos afectados por el conflicto armado, se configura como una obligación internacional, desde el momento que el Estado aprobó la Convención de los Derechos de los Niños y su protocolo facultativo relativo a la participación de los menores en los conflictos.

Así las cosas, la Corte entiende que los programas de entrega y reintegración tienen una finalidad reparadora y encaminada a satisfacer el desarrollo armónico e integral de los menores. Para ello, como es obvio, no basta con la atención de los componentes de educación y salud, sino que se requiere de la puesta en marcha de un conjunto amplio de medidas enfocadas a la reparación integral, y la restitución de los derechos que fueron afectados con el reclutamiento.

Por lo tanto, la disposición del artículo 3 solo responde, a juicio de la Corte, a una mirada estatal de orden progresivo, en la que se observa tanto las limitaciones del Estado para la atención inmediata al conjunto de derechos, como los aspectos que exigen una intervención urgente, y aquellos que se proyectan a mediano y largo plazo. Visión que tampoco es novedosa, teniendo en cuenta que desde el Decreto 128 de 2003 el Estado dispuso que desarrollaría todos los planes necesarios para el restablecimiento de los derechos de los menores, haciendo un énfasis inicial en los componentes de salud y educación.

Esta Corte también considera importante enfatizar en el alcance de la expresión “*menores de edad*” contenida en el Decreto 899 de 2017, pues se entiende que la norma hace referencia a toda la población menor de 18 años. Ello en consonancia con los estándares internacionales que el Estado asumió voluntariamente tras la firma de la Convención sobre los Derechos de los Niños, su protocolo facultativo relativo a la participación de los menores en los conflictos y la Convención 182

de la OIT sobre las peores formas de trabajo infantil. Así como la legislación nacional que consagra, en términos generales, que todo menor de 18 años es sujeto de especial protección constitucional y, de forma específica, en el marco del conflicto armado, la prohibición de cualquier forma de utilización, incorporación o reclutamiento de menores de 18 años tanto por parte de la Fuerza Pública como por los actores armados ilegales.

Finalmente, la Sala encuentra que la diferenciación entre el proceso de reincorporación de los adultos, quienes tienen, en todo caso, la connotación de victimarios y el tratamiento que se exige para los menores de edad, fue un elemento que se tuvo en cuenta tanto en el desarrollo de las negociaciones como al momento del expedirse el decreto objeto de estudio. Así, contrario a lo manifestado por la Defensoría, esta Corte observa que el proceso de desmovilización de los adultos, su tratamiento y las medidas consignadas en el Acuerdo Final obedecieron a una política de reincorporación en su calidad de actores armados y, por ello, tienen la connotación de victimarios, mientras que respecto de los menores de edad, y así está taxativamente en la norma, su desvinculación y posterior tratamiento se adelanta en su calidad de víctimas del conflicto armado.

En consecuencia, encuentra la Corte que el artículo 3°, en el que se regula lo relacionado con la reincorporación de los menores de edad, se encuentra ajustado a la Constitución Política, motivo por el cual será declarado exequible.

CONCLUSIONES

La Corte Constitucional llevó a cabo el control automático de constitucionalidad del Decreto Ley 899 de 2017, *Por el cual se establecen medidas e instrumentos para la reincorporación económica y social colectiva e individual de los integrantes de las FARC-EP conforme al Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP*, expedido con base en las “*facultades presidenciales para la paz*”, otorgadas por el artículo 2° del Acto Legislativo 01 de 2016.

De acuerdo con lo dispuesto en el Acto Legislativo 01 de 2016 y la jurisprudencia constitucional, dicho control se adelantó a partir de dos tipos de límites constitucionales: **(i)** los de procedimiento, que comprende el análisis de las condiciones formales y de competencia que son necesarias para promulgar válidamente la norma extraordinaria; y **(ii)** los de contenido material, que implica la confrontación objetiva entre las disposiciones controladas y la Constitución Política.

Efectuado el respectivo escrutinio sobre los requisitos de procedimiento, tanto formales como de competencia, la Corte encontró que los mismos fueron cumplidos a cabalidad por el Decreto Ley 899 de 2017.

Constatado el cumplimiento de los requisitos de procedimiento, la Corte procedió al estudio material de los 24 artículos del Decreto Ley 899 de 2017, concluyendo lo siguiente: **(i)** que los artículos 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 18,

19, 20, 21, 22, 23 y 24 se encuentran ajustados a la Constitución y, por tanto, serán declarados exequibles; **(ii)** que el artículo 4 se encuentra ajustado a la Constitución, razón por la cual será declarado exequible, salvo la expresión “*La Superintendencia Nacional de Economía Solidaria y la Cámara de Comercio de Bogotá no podrán rechazar el registro ni la inscripción por ningún motivo formal o de contenido*”, contenida en el inciso 3º, que debe ser declarada inexecutable; y **(iii)** que el artículo 17 del Decreto Ley 899 de 2017 resulta ajustado a la Constitución, motivo por el cual debe ser declarado exequible, salvo la expresión “*lisiados*”, contenida en el numeral 13, que será declarada inexecutable.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 19, 20, 21, 22, 23 y 24 del Decreto Ley 899 de 2017, *Por el cual se establecen medidas e instrumentos para la reincorporación económica y social colectiva e individual de los integrantes de las FARC-EP conforme al Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP.*

SEGUNDO.- Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 4 del Decreto Ley 899 de 2017, salvo la expresión “*La Superintendencia Nacional de Economía Solidaria y la Cámara de Comercio de Bogotá no podrán rechazar el registro ni la inscripción por ningún motivo formal o de contenido*”, contenida en el inciso 3º, que se declara **INEXEQUIBLE**.

TERCERO.- Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 17 del Decreto Ley 899 de 2017, salvo la expresión “*lisiados*”, contenida en el numeral 13, que se declara **INEXEQUIBLE**, para, en su lugar, sustituirla por la expresión “*persona en condición de discapacidad*”.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Presidente

CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado
Ausente en comisión

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

Con aclaración de voto

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

Con aclaración de voto

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

Con aclaración de voto

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

Con aclaración de voto

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

Con impedimento aceptado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

Con aclaración de voto

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

Con aclaración de voto

ROCÍO LOAIZA MILIÁN

Secretaria General (e.)

