



# Sentencia 608 de 2017 Corte Constitucional

SENTENCIA C-608/17

Referencia: Expediente RDL-020

Revisión de constitucionalidad del Decreto Ley No. 885 de 26 de mayo de 2017, *"Por medio del cual se modifica la Ley 434 de 1998 y se crea el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia"*.

Magistrado Ponente:

CARLOS BERNAL PULIDO

Bogotá, D.C., tres (3) de octubre de dos mil diecisiete (2017).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, en especial de la prevista en el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016 y en el Decreto Ley 121 de 2017, y cumplidos todos los requisitos, así como el trámite dispuesto por el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente:

## SENTENCIA

### I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de las facultades constitucionales previstas por el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016, el Presidente de la República profirió el Decreto Ley 885 de 26 de mayo de 2017, *"Por medio del cual se modifica la Ley 434 de 1998 y se crea el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia"*.
2. Mediante el oficio de treinta (30) mayo de 2017, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República remitió copia auténtica de este Decreto Ley a la Presidencia de la Corte Constitucional<sup>1</sup>.
3. En el sorteo realizado en la Sesión Extraordinaria de la Sala Plena realizada el treinta (30) mayo de 2017, el presente asunto fue repartido al Despacho del Magistrado Ponente de esta Sentencia.
4. Mediante el auto de 5 de junio de 2017<sup>2</sup>, el Magistrado Sustanciador asumió conocimiento del asunto; ofició a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República para que remitiera la memoria justificativa de este Decreto Ley y su correspondiente Estudio de Impacto Normativo, así como para que respondiera dieciséis (16) preguntas formuladas en el mismo auto; ordenó correr traslado al Procurador General de la Nación para que rindiera su concepto de rigor, con posterioridad a la recepción de las pruebas ordenadas; y, finalmente, invitó a múltiples entidades públicas, organizaciones no gubernamentales, universidades y centros académicos a participar en el presente asunto.
5. Por medio del auto de 14 de junio de 2017, el Magistrado Sustanciador reiteró a la Presidencia de la República la solicitud relativa a la remisión de la memoria justificativa del Decreto Ley y su correspondiente Estudio de Impacto Normativo<sup>3</sup>. Este requerimiento fue atendido por la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República mediante el oficio de 16 de junio de 2017<sup>4</sup>.
6. Finalmente, tras recibir tales documentos, en el auto de 23 de junio de 2017, el Magistrado Sustanciador reiteró su orden de correr traslado al Procurador General de la Nación, fijar en lista el asunto y ordenar a la Secretaría General surtir las invitaciones a participar en el proceso de la referencia<sup>5</sup>.

### II. TEXTO DEL DECRETO LEY OBJETO DE CONTROL

"MINISTERIO DEL INTERIOR

DECRETO LEY NUMERO 885 DE 26 DE MAYO DE 2017

*"Por medio del cual se modifica la Ley 434 de 1998 y se crea el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia"*

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 2º del Acto Legislativo número 01 de 2016, “por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para 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”, y

CONSIDERANDO

Que la Honorable 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 expedidos para 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 y el Gobierno Nacional es consciente de la obligatoriedad y trascendencia de estos criterios y su importancia en un Estado Social de Derecho;

Consideraciones generales

Que con el fin de cumplir con el mandato constitucional del artículo 22 de la Constitución Política, según el cual la paz es un derecho y deber de obligatorio cumplimiento y en la búsqueda de una paz estable y duradera y la terminación definitiva del conflicto armado, el 24 de noviembre de 2016, el Gobierno Nacional suscribió con el grupo armado Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo (FARC-EP) un nuevo Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (en adelante Acuerdo Final).

Que el día 30 de noviembre de 2016, el Congreso de la República adoptó la decisión política de refrendar el Acuerdo Final.

Que con base en la suscripción del Acuerdo Final se dio apertura a un proceso amplio e inclusivo de justicia transicional en Colombia, enfocado 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, entre otras, mediante la expedición de normas con fuerza de ley.

Que el Acuerdo Final desarrolla seis ejes temáticos relacionados con: i) Reforma Rural Integral; ii) Participación Política: Apertura democrática para construir la paz; iii) Fin del conflicto; iv) Solución al problema de las drogas ilícitas; v) Acuerdo sobre las víctimas del conflicto; y vi) Mecanismos de implementación y verificación del cumplimiento del acuerdo.

Que el contenido de este Decreto Ley tiene una naturaleza instrumental, ya que facilita la implementación y el desarrollo normativo del punto 2.2.4 relativo a las Garantías para la reconciliación, la convivencia, la tolerancia y la no estigmatización, especialmente por razón de la acción política y social en el marco de la civilidad; el punto 3.4.7.4.4 en relación con la Ejecución del Programa de reconciliación, convivencia y prevención de la estigmatización y; y el punto 6.1.7.1 sobre CSIVI Ampliada 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 para su expedición. Tal como se expondrá a continuación:

Requisitos formales de validez constitucional:

Que el presente decreto se expide dentro del término de los 180 días posteriores a la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2016, que según el artículo 5 de ese mismo Acto legislativo es partir de la refrendación popular, la cual se llevó a cabo por el Congreso de la República mediante decisión política 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 el Viceministro de Relaciones Políticas del Ministerio del Interior, Encargado del Empleo del Despacho del Ministro del Interior, que para este negocio en particular constituyen Gobierno.

Que el presente decreto ley en cumplimiento con lo previsto en el artículo 169 de la Constitución Política tiene el título: “Por medio del cual se modifica la Ley 434 de 1998 y se crea el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia”, 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:

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 (C-174/2017) y (iii) no regula aspectos diferentes, ni rebasa el ámbito de aquellos asuntos imprescindibles para el proceso de implementación del Acuerdo.

Que el Acuerdo Final establece en el punto 2.2.4., sobre garantías para la reconciliación, el compromiso por parte del Gobierno Nacional de crear el Consejo Nacional para la Reconciliación y la Convivencia y que tendrá como función asesorar y acompañar al Gobierno en la puesta en marcha de mecanismos y acciones para la convivencia y el respeto de la construcción de paz y la reconciliación. Para el desarrollo de este eje, el presente decreto ley dispone en sus artículos 1 - 6 unas modificaciones a la Ley 434 de 1998 para ampliar el alcance del Consejo Nacional de Paz, en términos de la política de reconciliación, paz convivencia y no estigmatización, sus principios rectores, naturaleza, conformación, funcionamiento y funciones y de esta manera habilitar las herramientas necesarias para la implementación del Acuerdo Final, por lo cual se cumple con el requisito de conexidad objetiva en la medida en que dicha modificación asegura la entrada en funcionamiento del Consejo Nacional de Reconciliación integrado al Consejo Nacional de Paz, creado mediante la Ley 434 de 1998.

Que el Acuerdo Final establece en el punto 3.4.7.4.4 la ejecución del Programa de Reconciliación, Convivencia y Prevención de la Estigmatización, el cual deberá ser desarrollado por el Consejo Nacional de Reconciliación y Convivencia, por lo cual el artículo 6 del presente Decreto Ley modifica el numeral 4 del artículo 6 de la Ley 434 de 1998, para permitir que dicho Consejo, como la herramienta necesaria, asesore y acompañe al Gobierno Nacional y las autoridades locales en el diseño y ejecución del Programa de Reconciliación.

Que el Acuerdo Final establece en el punto 6.1.7.1. la participación de la sociedad civil en el seguimiento y verificación de la implementación del Acuerdo, para lo cual el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia podrá ser una de las instancias invitadas para presentar los avances en la implementación en el marco de la CSIVI ampliada, por lo cual el presente Decreto en su artículo 6 modifica el numeral 3 del artículo 6 de la Ley 434 de 1998 y se le atribuye al Consejo la función de conformar la CSIVI ampliada cuando así lo solicite dicha comisión.

Que el Acuerdo Final en el punto 2.2.4. señala la creación de los Consejos Territoriales de Reconciliación y Convivencia con el fin de asesorar y acompañar a las autoridades locales en la implementación en materia de reconciliación, convivencia y no estigmatización como tema trasversal del desarrollo del punto 2 sobre participación política, del punto 3 sobre fin del conflicto y el punto 5 sobre víctimas, por lo cual el artículo 1° del presente Decreto adiciona dos párrafos al artículo 13 de la Ley 434 de 1998, para que los ciudadanos promuevan la creación de los Consejos territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia y se les atribuyan funciones a los consejos territoriales para materializar el enfoque territorial en la política de reconciliación y convivencia.

Que el presente decreto ley (i) es instrumental a la realización de los compromisos del Acuerdo final de impulsar de manera urgente la política de reconciliación y convivencia y prevención de la estigmatización a través de una instancia habilitada a nivel nacional y territorial y (ii) tiene el potencial de “asegurar” y “facilitar” la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo final.

Que en cumplimiento del requisito de necesidad estricta, el presente Decreto Ley crea como instrumento indispensable y ampliamente reconocido como una necesidad para mantener el fin del conflicto y la efectiva construcción de una paz estable y duradera del Acuerdo Final, el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia, en desarrollo de la implementación a corto plazo del Acuerdo Final, para lo que no es imprescindible agotar el trámite legislativo ordinario ni el procedimiento legislativo especial del artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2016 en razón a que la creación de dicha institución corresponde a un deber del Gobierno nacional en cumplimiento del artículo 22 y del numeral 6 del artículo 95 de la Constitución. Asimismo, es necesaria la expedición de esta norma porque se requiere de manera inmediata la primera sesión del Consejo para que se inicie el diseño y la ejecución del Programa de Reconciliación, Convivencia y Prevención de la Estigmatización con la participación de las entidades territoriales y como parte del proceso de reincorporación a la vida civil de los integrantes de las FARC EP en tránsito a la legalidad, lo cual demanda un grado de urgencia institucional superlativa conforme a la Sentencia C -174 de 2017 de la Honorable Corte Constitucional.

Que el diseño y la ejecución del Programa de Reconciliación, Convivencia y Prevención de la Estigmatización es urgente para consolidar el fin del conflicto y generar garantías de no repetición, contribuyendo a matizar las circunstancias que permitieron la persistencia del conflicto armado, restablecer lazos de confianza y generar espacios de encuentro en las comunidades para contribuir de manera decisiva a la creación de un clima de convivencia y reconciliación, particularmente en los territorios más afectados por el conflicto armado.

Que como parte de la CSIVI Ampliada, el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia deberá entrar en funcionamiento a la mayor brevedad posible con el fin de convertirse en un actor fundamental para poner en conocimiento de la sociedad civil los avances en la implementación, para contribuir al adecuado desarrollo del Acuerdo a través de sus recomendaciones en materia de reconciliación, convivencia y no estigmatización, y así asegurar la estabilidad del fin del conflicto.

Que la puesta en funcionamiento del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia debe ser regulada por medio de un decreto ley, por cuanto dicha jerarquía normativa cumple con el objetivo del Acto Legislativo 01 de 2016 de brindar un marco normativo estable y democrático con medidas instrumentales necesarias para la implementación a corto plazo.

Que la regulación del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia, así como sus instancias territoriales no versa sobre asuntos expresamente excluidos por el Acto Legislativo: actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes códigos, leyes que requieren mayoría calificada o absoluta para su aprobación, decretar impuestos, o temas de reserva legal.

Que, por lo anteriormente expuesto,

DECRETA:

ARTICULO 1º Modifíquese el artículo 1 de la Ley 434 de 1998, el cual quedará así:

“ARTÍCULO 1º. De la política de paz, reconciliación, convivencia y no estigmatización. La política de paz, reconciliación, convivencia y no estigmatización es una política de Estado, permanente y participativa. En su estructuración deben colaborar en forma coordinada y armónica todos los órganos del Estado, y las formas de organización, acción y expresión de la sociedad civil, de tal manera que trascienda los períodos gubernamentales y que exprese la complejidad nacional.

Cada gobierno propenderá por hacer cumplir los fines, fundamentos y responsabilidades del Estado en materia de paz, reconciliación, convivencia y no estigmatización.

Esta política tendrá como objeto avanzar en la construcción de una cultura de reconciliación, convivencia, tolerancia y no estigmatización;

promover un lenguaje y comportamiento de respeto y dignidad en el ejercicio de la política y la movilización social, y generar las condiciones para fortalecer el reconocimiento y la defensa de los derechos consagrados constitucionalmente.

ARTÍCULO 2º Modifíquense el encabezado y el literal d) del artículo 2 de la Ley 434 de 1998, y adiciónense los literales g) y h), los cuales quedarán así:

“ARTÍCULO 2º. De los principios rectores. La política de paz, reconciliación, convivencia y no estigmatización del Estado que desarrollarán las autoridades de la República, el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia y los Consejos Territoriales de Paz se orientará por los siguientes principios rectores:

( ... )

d) Participación. Alcanzar y mantener la paz exige la participación democrática de los ciudadanos, el compromiso solidario de la sociedad y la concertación de las políticas y estrategias para su consecución; teniendo en cuenta el pluralismo político, el debate democrático y la participación especial de las mujeres, jóvenes y demás sectores excluidos de la política, y en general, del debate democrático.

( ... )

g) Enfoque territorial: Se propenderá porque las políticas de paz incorporen un reconocimiento a la diversidad y a las características territoriales y poblacionales, las necesidades y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades; una, comprensión diferenciada de los impactos del conflicto armado interno en los territorios, de sus conflictividades y sus visiones de paz.

h) Enfoque diferencial: Se propenderá por que las políticas de paz cuenten con un enfoque diferencial de género, mujer, edad, grupos étnicos, comunidad campesina, víctimas, diversidad sexual, condición de discapacidad. Las políticas de paz tendrán especial énfasis en la situación de mujeres, niños, niñas y adolescentes.

ARTÍCULO 3º. Modifíquese el artículo 3 de la Ley 434 de 1998, el cual quedará así:

“ARTÍCULO 3º. - Creación y Naturaleza. Créase el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia con participación de la sociedad civil, como órgano asesor y consultivo del Gobierno Nacional. Su misión será propender por el logro y mantenimiento de la paz; generar una cultura de reconciliación, tolerancia, convivencia, y no estigmatización y facilitar la colaboración armónica de las entidades y órganos del Estado, otorgando prioridad a las alternativas políticas de negociación del conflicto armado interno, en orden a alcanzar relaciones sociales que aseguren una paz integral permanente.

Para todos los efectos el Consejo Nacional de Paz será denominado Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia.

‘PARÁGRAFO 1º. - Si existiere conflicto armado interno, podrán igualmente participar los actores armados irregulares, siempre y cuando, a juicio del Consejo, hayan manifestado su voluntad expresa de participar en un proceso de paz”.

ARTÍCULO 4º. Modifíquese el artículo 4 de la Ley 434 de 1998 el cual quedará así:

“ARTÍCULO 4º. Conformación. El Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia estará conformado de la siguiente manera:

El Presidente de la República, quien lo presidirá.

a) Por la Rama Ejecutiva del Poder Público:

-El Alto Comisionado para la Paz, o su delegado.

-Los Ministros de Interior, de Defensa Nacional, de Hacienda y de Educación, o alguno de sus Viceministros en su representación.

-Igualmente, para el tratamiento de los asuntos de índole militar y policial el Presidente podrá invitar a miembros de la Fuerza Pública.

-Cinco Gobernadores por la Federación Nacional de Departamentos;

-Cinco Alcaldes por la Federación Colombiana de Municipios;

b) Por la Rama Legislativa del Poder Público:

-Tres Senadores de la República. Teniendo en cuenta que uno de ellos sea de algún partido político declarado en oposición y que uno de ellos sea mujer

-Tres Representantes a la Cámara. Teniendo en cuenta que uno de ellos sea de algún partido político declarado en oposición y que uno de ellos sea mujer

-Cinco Diputados;

-Cinco Concejales;

c) Por los Órganos de Control del Estado:

-El Procurador General de la Nación.

-El Defensor del Pueblo.

-Un representante de los personeros del país;

d) Por la sociedad civil:

-Un representante designado por la Conferencia Episcopal de Colombia.

-Un representante elegido por las otras iglesias y confesiones religiosas.

-Dos representantes elegidos por las confederaciones de sindicatos de trabajadores.

-Dos en representación de los sectores económicos escogidos por las asociaciones nacionales que agremien a los empresarios del sector comercial y de servicios.

-Dos en representación de los sectores económicos escogidos por las asociaciones nacionales que agremien a los empresarios de los sectores industrial y agropecuario.

-Dos representantes del sector solidario de la economía.

-Dos representantes del Sector Empresarial independiente: Micro, pequeños y medianos empresarios.

-Dos representantes del Sector de Productores Agropecuarios Independientes: Micro, pequeños y medianos.

-Dos en representación de las organizaciones campesinas nacionales.

-Tres representantes elegidos por las organizaciones indígenas nacionales.

-Dos representantes elegidos por las organizaciones nacionales de las comunidades afrocolombianas, negras, palenqueras y raizales.

-Dos representantes del Pueblo Rom.

-Tres representantes elegidas por las organizaciones cuyo objeto sea la protección y defensa de los derechos de la mujer.

-Dos representantes por las organizaciones no gubernamentales que trabajan por la promoción y la defensa de los derechos humanos.

-Dos representantes elegidos por las organizaciones cuyo objetivo sea la protección y defensa de los derechos del niño.

-Dos representantes por las organizaciones que trabajan para el logro de la paz.

-Dos representantes de las Plataformas Nacionales de Acción por la Paz.

-Dos representantes de las universidades y establecimientos de educación superior.

-Dos representantes elegidos por las organizaciones jurídicamente reconocidas que agrupen a los miembros desmovilizados de movimientos guerrilleros que hayan suscrito acuerdos finales de paz con el Gobierno Nacional.

-Tres representantes de Víctimas del conflicto armado.

-Dos representantes de Organizaciones Acompañantes de Víctimas

-Dos representantes de Población en condición de discapacidad

-Dos representantes del sector LGBTI

-Dos representantes de las Organizaciones Juveniles

-Dos representantes Ambientalistas

- Dos representantes de colombianos en el exterior
- Un representante de Medios de Comunicación masivos y uno de medios de Comunicación populares y comunitarios
- Dos representantes de Movimiento Estudiantil
- Dos representantes de las Organizaciones de jueces y funcionarios judiciales.
- Dos representantes de la Organización de Acción Comunal.
- Dos representantes elegidos por las organizaciones de oficiales y suboficiales en retiro de la Fuerza Pública.
- Dos representantes del sector Arte y Cultura.
- Dos representantes de movimientos socio políticos.
- Dos representantes de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica.
- Un representante del partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal.

PARAGRAFO 1°. El Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia podrá empezar a sesionar cuando hayan sido elegidos o designados las dos terceras partes de sus miembros. Quienes hayan sido elegidos como miembros del Consejo Nacional de Paz terminarán su período de manera normal. En caso de controversia acerca de la elección de algún miembro de la sociedad civil, el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia podrá nombrar hasta por un periodo de seis (6) meses a su representante. El Gobierno Nacional reglamentará los mecanismos de elección del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia, garantizando la autonomía de los sectores y organizaciones en la elección de sus representantes.

PARAGRAFO 2°. Con el fin de dar representación a otros sectores de la sociedad civil, cuya participación pueda ser fundamental para el proceso de paz, el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia podrá ampliarse como lo estime conveniente.

PARAGRAFO 3°. Para el tratamiento de asuntos especializados, el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia podrá invitar a los funcionarios del Estado que considere pertinentes, así como a los miembros de organizaciones y sectores de la sociedad civil y representantes o voceros de la comunidad internacional.

PARAGRAFO 4°. La participación de los miembros de la sociedad civil en el presente Consejo, no impide su participación en otras instancias de trabajo por la paz.

PARAGRAFO 5°. La asistencia al Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia, al Comité Nacional de Paz y a los Consejos Territoriales de paz es indelegable.

ARTÍCULO 5°. Modifíquese el artículo 5° de la Ley 434 de 1998, el cual quedará así:

“ARTÍCULO 5°. Funcionamiento. El Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencias reunirá cada tres (3) meses, sin perjuicio de que el Presidente de la República, la Secretaría Técnica o el 40% de los miembros que conforman el Consejo lo convoque a reuniones extraordinarias, cuando las circunstancias lo aconsejen, o la conveniencia pública lo exija.

La inasistencia sin justa causa a las reuniones del Consejo, será causal de mala conducta para los funcionarios que la integren.

ARTÍCULO 6°. Adiciónese un numeral y un literal al artículo 6° de la Ley 434 de 1998, modifíquese el numeral 4 y reenumérense los numerales 3, 4 y 5 de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 6°. - Funciones. El Consejo Nacional de Paz tendrá las siguientes funciones:

( ... )

2. Como facilitador de la colaboración armónica de las entidades y órganos del Estado:

( ... )

g) Ser el espacio central donde convergen en el nivel territorial todos los comités, mesas, instancias y mecanismos de participación en asuntos de paz, reconciliación, convivencia y no estigmatización. Los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia propiciarán un ambiente favorable para la articulación de estos mecanismos, al crear visiones estratégicas, encontrar puntos de conexión y falencias entre las acciones implementadas.

( ... )

3. Como asesor y colaborador del Gobierno en:

- a) El diseño y ejecución de un programa de reconciliación, convivencia y prevención de la estigmatización, con la participación de las entidades territoriales.
- b) La promoción del respeto por la diferencia, la crítica y la oposición política.
- c) La promoción del respeto por la labor que realizan en pro de la construcción de la paz y la reconciliación, diferentes movimientos y organizaciones políticas y sociales.
- d) La promoción del respeto por la labor que realizan las organizaciones sociales y de derechos humanos, en particular aquellas que fiscalizan la gestión del gobierno y las que se opongan a sus políticas.
- e) La promoción de la no estigmatización a grupos en condiciones de vulnerabilidad o discriminados como las mujeres, los pueblos y comunidades étnicas, población LGBTI, los jóvenes, niños y niñas y adultos mayores, las personas en condición de discapacidad, las minorías políticas y las minorías religiosas.
- f) La puesta en marcha de programas de capacitación para funcionarios públicos y líderes de las organizaciones y movimientos sociales para garantizar la no estigmatización.
- g) El impulso de programas de formación y comunicación para la apropiación del Acuerdo Final del 24 de noviembre de 2016, en especial sobre los diseños de participación política y social allí contenidos.
- h) La creación de un programa especial de difusión del Acuerdo Final para que se implemente en todos los niveles del sistema de educación pública y privada.
- i) El diseño y ejecución de campañas de divulgación masiva de una cultura de paz, reconciliación, pluralismo y debate libre de ideas en desarrollo de la democracia.
- j) La promoción de la reconciliación, la convivencia y la tolerancia, especialmente en las poblaciones más afectadas por el conflicto, teniendo en cuenta el impacto desproporcionado del conflicto sobre las mujeres.
- k) La capacitación a organizaciones y movimientos sociales, así como a funcionarios públicos en cargos de dirección, en los niveles nacional, departamental y municipal, en el tratamiento y resolución de conflictos.
- l) La creación de una cátedra de cultura política para la reconciliación y la paz.
- m) Constituir los PDET en instrumentos de reconciliación y convivencia en los territorios.
- n) Fortalecer las relaciones de confianza, solidaridad y convivencia, y la reconciliación al interior de las comunidades, en el marco de desarrollo del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso ilícito.
- o) La promoción de un Pacto Político Nacional que busque la reconciliación nacional y la convivencia pacífica entre los colombianos.
- p) Hacerse parte de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI) ampliada, cuando así lo solicite dicha Comisión.

4. Presentar un informe anual público al Congreso de la República sobre las acciones desarrolladas en el marco de sus funciones, el cual deberá socializarse con la sociedad civil.

5. Dictarse su propio reglamento.

ARTÍCULO 7°. Modifíquese el artículo 7 de la Ley 434 de 1998, el cual quedará así: "Artículo 7°. Comité Nacional de Paz para la Reconciliación y la Convivencia. El Consejo Nacional de Paz para la Reconciliación y la Convivencia, designará un Comité Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia de entre sus propios miembros, compuesto por trece (13) de ellos de los cuales al menos siete (7) serán representantes de las organizaciones de la sociedad civil, tres (3) de los organismos del Estado, y los tres (3) restantes de libre escogencia de quienes integran el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia. Se debe garantizar la participación de las mujeres.

La elección del Comité quedará establecida en el reglamento del que habla el artículo anterior.

En el ejercicio de las funciones propias del Comité, los particulares estarán sometidos al control del ministerio público".

ARTÍCULO 8°. Modifíquese el artículo 10 de la Ley 434 de 1998, el cual quedará así:

"ARTÍCULO 10 Secretaria Técnica. La Secretaria Técnica del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia será ejercida por dos representantes del mismo, de los cuales uno será la Oficina del Alto Comisionado para la Paz de la Presidencia de la República y el otro un representante de la sociedad civil, elegido por el Comité Nacional en los términos que el reglamento del Consejo determine. Son funciones de la

Secretaría Técnica, entre otras, las siguientes:

- a) Coordinar, canalizar y acompañar el desarrollo e implementación de los acuerdos, disposiciones, proyectos y sugerencias que emanen del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia;
- b) Desarrollar y promover la coordinación interinstitucional;
- e) Las demás que le asigne el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia”.

ARTÍCULO 9°. Modifíquese el artículo 12 de la Ley 434 de 1998, el cual quedará así:

“Artículo 12° Período. Los servidores públicos serán miembros del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia mientras ocupen sus respectivos cargos. Los miembros de la sociedad civil lo serán hasta tanto sean reemplazados por las organizaciones que representan y en todo caso no podrán permanecer más de cuatro (4) años en este cargo”.

ARTÍCULO 10°. Adiciónense los siguientes párrafos al artículo 13 de la Ley 434 de 1998, así:

“( ... )

“ARTÍCULO 13. Consejos Regionales. Las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales están autorizados para crear, a iniciativas del respectivo Gobernador o Alcalde los Consejos Departamentales o Municipales de Paz.

( ... )

PARÁGRAFO 1°. Los ciudadanos podrán recurrir a los mecanismos de participación establecidos en la Constitución y la Ley para promover la creación de los Consejos territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia.

PARÁGRAFO 2°. Para todos los efectos, los Consejos Departamentales y Municipales de Paz serán también denominados como Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia.

ARTÍCULO 11°. Aclaración. Sustitúyase para todos los efectos legales y reglamentarios la expresión “Consejo Nacional de Paz” contenida en la Ley 434 de 1998 por la expresión “Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia”.

ARTÍCULO 12°. El presente Decreto Ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

**PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**

Dado en Bogotá, a los 26 días del mes de mayo de 2017

EL VICEMINISTRO DE RELACIONES POLÍTICAS DEL MINISTERIO DEL INTERIOR,

ENCARGADO DEL EMPLEO DEL DESPACHO DEL MINISTRO DEL INTERIOR,

GUILLERMO ABEL RIVERA FLOREZ”

**II. INTERVENCIONES**

7. En el presente asunto se radicaron dieciséis (16) intervenciones. Once (11) de ellas solicitan la declaratoria de exequibilidad del Decreto Ley 885 de 2017<sup>6</sup>, dos (2), la declaratoria de exequibilidad de todo el articulado, salvo de algunas disposiciones, respecto de las cuales piden declaratorias de constitucionalidad condicionadas<sup>7</sup>; una (1), la declaratoria de exequibilidad de todo el articulado, salvo en lo relacionado con una disposición<sup>8</sup>; una (1), la declaratoria de inexecutable del Decreto Ley 885 de 26 de mayo de 2017<sup>9</sup>; y, finalmente, una (1) intervención pide que “se *paralice el trámite de la expedición del Decreto Ley 885 de 2017*”<sup>10</sup>. Tales solicitudes serán referidas de manera concreta en los siguientes párrafos.

8. Nueve (9) de estas intervenciones señalan que el Decreto Ley cumple con los requisitos formales desarrollados por la jurisprudencia constitucional para este tipo de actos normativos<sup>11</sup>. En efecto, estas intervenciones destacan que este Decreto Ley (i) fue expedido por el Presidente de la República, (ii) en explícito ejercicio de las facultades previstas en el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016, (iii) que cuenta con un título, (iv) que fue expedido dentro del término previsto para el efecto, y, finalmente, (v) que está motivado. Las restantes seis (6) intervenciones no se pronuncian al respecto.

9. Salvo cinco (5)<sup>12</sup>, el resto de intervenciones analizan el Decreto Ley a la luz de los requisitos del control material desarrollado por la jurisprudencia constitucional. En todas las intervenciones se sostiene que esta normativa cumple con los requisitos de conexidad y finalidad, por cuanto guarda estrecha relación y tiene por objetivo realizar los cometidos previstos en los puntos 2.2.4, 3.4.7.4.4 y 6.1.7.1 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Tales puntos se titulan, en su orden, “*Garantías para la reconciliación, la convivencia, la tolerancia y la no estigmatización, especialmente por razón de la acción política y social en el marco de la*

civilidad", "Ejecución del Programa de reconciliación, convivencia y prevención de la estigmatización" y, finalmente, "CSIVI Ampliada". En todos estos puntos, según los intervinientes, se dispone expresamente la creación y puesta en marcha del Consejo Nacional para la Reconciliación y la Convivencia.

10. Las mismas intervenciones señalan que el Decreto Ley cumple con el requisito de necesidad estricta. Sobre este particular, todas estas intervenciones manifiestan que está acreditada la estricta necesidad de adoptar la regulación contenida en el Decreto Ley, habida cuenta de (i) la urgencia de dichas medidas para poner en marcha el Consejo Nacional para la Reconciliación y la Convivencia, así como (ii) el carácter meramente instrumental de las mismas, (iii) su vocación de alistamiento institucional de corto plazo y (iv) la naturaleza misma de la regulación, que no demanda necesariamente deliberación democrática. Además, la intervención de la *Organización Colombia Diversa* destaca que, con fundamento en el principio de realidad, resultaba imposible someter a la deliberación democrática en el Congreso de la República todos los contenidos regulados por el Presidente de la República por medio de más de treinta (30) Decretos Leyes.

11. Cuatro (4) intervenciones presentaron argumentos adicionales a los relacionados con los requisitos formales y materiales que debe cumplir este Decreto. Primero, la intervención del Ministerio del Interior y de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República señala que, en escenarios de justicia transicional, debe operar el principio de auto-restricción del control de constitucionalidad y de respeto a un amplio margen de configuración de las ramas políticas. A su vez, manifiestan que la reforma a la Ley 434 de 1998 por medio del Decreto Ley 885 de 2017 es una expresión de economía institucional y aprovechamiento de los recursos institucionales disponibles que encuentra fundamento, entre otros, en el capítulo sexto del Acuerdo Final, dado que no se crea un nuevo órgano, sino que se adecua el Consejo creado en la mencionada Ley, para que sirva a los fines y propósitos del previsto por el Acuerdo Final.

12. Segundo, la Coordinación Étnica Nacional de Paz señala que el Decreto Ley *sub examine* no tiene en cuenta la perspectiva étnica y cultural, desconoce el enfoque de género y que no hay coherencia entre su parte considerativa y su articulado. En su opinión, el artículo 2.h del Decreto Ley, al disponer que "se propenderá porque las políticas de paz cuenten con un enfoque de género", utiliza un verbo, "propender", que es "desobligante, que minimiza o disminuye" a tales comunidades. Además, "solicita revisar" la representación de las comunidades indígenas y afro-descendientes en la composición del mencionado Consejo, dado que considera que 3 y 2 representantes, respectivamente, son muy pocos. Por último, resalta que el artículo 10 del Decreto Ley, el cual autoriza a las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales a crear sus propios Consejos Territoriales de Paz, desconoce "otros niveles territoriales para la creación, asesoría y acompañamiento de los consejos, relacionados con entidades territoriales especiales, como las que se constituyen desde los territorios de las comunidades indígenas, negras, afro descendientes, palenqueras".

13. Tercero, el Director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional y dos estudiantes de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre solicitan que se declare exequible todo el articulado, salvo el parágrafo 1 del artículo 3 del Decreto Ley, el cual prevé la posibilidad de que, en el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia (en adelante, CNPRC), participen actores armados irregulares que hayan manifestado su voluntad de participar en un proceso de paz. La inexecutable de esta disposición se funda, en su opinión, en dos argumentos. De un lado, esta medida no guarda conexidad con el Acuerdo Final suscrito solo con un grupo organizado al margen de la Ley y, del otro, solo podría implementarse una vez tales grupos se sometieran a la legalidad.

14. Cuarto, el Colectivo de Abogados "José Alvear Restrepo" solicita que se declare la exequibilidad condicionada de tres disposiciones del Decreto Ley. En primer lugar, su artículo 1, que prevé que "La paz es un política de paz, reconciliación, convivencia y no estigmatización es una política de Estado, permanente y participativa". En su opinión, esta disposición debe ser declarada exequible bajo el entendido de que, "sin importar la orientación política o de cualquier otra clase, es un deber de todas las instituciones y autoridades del Estado garantizar la efectiva implementación del Consejo de Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia". Este condicionamiento se justifica, en su entender, en lo previsto por el Acto Legislativo 2 de 2017 en el sentido de que "las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Fina".

15. En segundo lugar, su artículo 3, que dispone que el CNPRC tiene la misión de "facilitar la colaboración armónica de las entidades y órganos del Estado, otorgando prioridad a las alternativas políticas de negociación del conflicto armado". En su criterio, dado que este mandato se relaciona con el de otros órganos previstos por el Acuerdo Final, dicha disposición debe ser declarada exequible en el entendido de que "será una función constitucional del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia en cumplimiento del Acuerdo Final de Paz suscrito el 24 de noviembre de 2017, el mantener una relación y cooperación constante con las otras entidades creadas en virtud de este Acuerdo, como la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad y la Reconciliación, la Convivencia y la No Repetición (CEV) y la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad". Según estos intervinientes, esta declaratoria de exequibilidad condicionada se justifica en que las funciones del Consejo en materia de promoción de la reconciliación y convivencia están "directamente vinculadas" con las de estos últimos órganos.

16. En tercer lugar, su artículo 10, que contiene la autorización a las Asambleas y Concejos para crear Consejos Departamentales o Municipales de Paz. A su juicio, esta disposición debe ser declarada exequible bajo dos entendidos, a saber: (i) que dicha autorización no implica una potestad discrecional de las autoridades territoriales, dado que es su deber constitucional garantizar la implementación de buena fe del Acuerdo Final, y (ii) que la creación de tales Consejos Territoriales puede exigirse por medio de la acción de tutela. En su opinión, de un lado, la obligatoriedad de crear los Consejos Territoriales de Paz se deriva justamente del deber de cumplir de buena fe el Acuerdo Final, previsto por el Acto Legislativo 2 de 2017, y, del otro, la exigibilidad judicial de tales Consejos por medio de la acción de tutela se justifica en la naturaleza fundamental del derecho a la paz dispuesto en el artículo 22 de la Constitución Política.

16. Finalmente, el Movimiento Nacional por los Derechos Humanos de las Comunidades Afrocolombianas "CIMARRON" solicita que se declare inexecutable el Decreto Ley *sub examine* "porque se omitió la realización de la consulta previa a las asociaciones representativas de las comunidades del grupo étnico afrocolombiano". Con base en el mismo argumento, los ciudadanos Ronald José Valdés Padilla y Yolanda García Luango solicitan que "se paralice el trámite de expedición del Decreto Ley 885 de 2017 (...) hasta que se garantice el derecho fundamental a la

consulta previa" y que se ordene al Ministerio del Interior que adelante todas las medidas que garanticen la consulta para la expedición de esta normativa.

Intervenciones en el presente asunto

	SOLICITUD	CONSULTA PREVIA	REQUISITOS FORMALES	CONEXIDAD	NECESIDAD	CONSIDERACIONES ADICIONALES	
1	Ministerio del Interior y Secretaría Jurídica de la Presidencia	Exequibilidad	No hay referencia	No hay referencia	AF. 2.2.4; 3.4.7.7; 6.1.7.1; 2.2.4.	Urgencia / Medidas instrumentales de corto plazo	Auto restricción judicial/ margen de apreciación / Rol del Juez Constitucional / Economía institucional
2	Federación colombiana de Municipios	Exequibilidad	No hay referencia	No hay referencia	No hay referencia	Urgencia / Medidas instrumentales de corto plazo	N/A
3	Confederación de Trabajadores de Col	Exequibilidad	No hay referencia	No hay referencia	No hay referencia	No hay referencia	N/A
4	DNP	Exequibilidad	No hay referencia	SÍ CUMPLE	AF. 2.2.4; 3.4.7.7; 6.1.7.1; 2.2.4.	Urgencia / Medidas instrumentales de corto plazo	N/A
5	DAPS	Exequibilidad	No hay referencia	SÍ CUMPLE	AF. 2.2.4; 3.4.7.7; 6.1.7.1; 2.2.4.	Urgencia / Medidas instrumentales de corto plazo / No se requiere deliberación democrática	N/A
6	Consejo Nacional de Paz	Exequibilidad	No hay referencia	No hay referencia	AF. 2.2.4; 3.4.7.7; 6.1.7.1; 2.2.4.	Urgencia / Medidas instrumentales de corto plazo /	N/A
7	Viva la Ciudadanía	Exequibilidad	No hay referencia	SÍ CUMPLE	AF. 2.2.4; 3.4.7.7; 6.1.7.1; 2.2.4.	Urgencia / Medidas instrumentales de corto plazo /	Estigmatización y violencia en contra de las mujeres lideresas/ El CNP como una política de Edo / La importancia de la cultura de reconciliación.
8	Coordinación Étnica Nacional de Paz.	Exequibilidad condicionada	No hay referencia	SÍ CUMPLE	No hay referencia	No hay referencia	Se omite la perspectiva étnica y cultural / desconoce el enfoque de género / No hay coherencia entre la parte considerativa y sustantiva /
9	U. Libre. Facultad de Derecho	Exequibilidad. Una inexecutable	No hay referencia	SÍ CUMPLE	AF. 2.2.4; 3.4.7.7; 6.1.7.1; 2.2.4.	Urgencia / Medidas instrumentales de corto plazo /	No hay conexidad de la medida incorporada en el par. 1 del art. 3. / Otros grupos ilegales deben primero someterse a la Legalidad, antes de participar en los Consejos Nacional de Paz
10	U Externado. Departamento de Derecho Constitucional	Exequibilidad	No hay referencia	SÍ CUMPLE	AF. 2.2.4; 3.4.7.7; 6.1.7.1; 2.2.4.	Urgencia / Medidas instrumentales de corto plazo /	N/A
11	Voces de Paz	Exequibilidad	No hay referencia	SÍ CUMPLE	AF. 2.2.4; 3.4.7.7; 6.1.7.1; 2.2.4.	Urgencia / Medidas instrumentales de corto plazo /	N/A
12	Colectivo de Abogados	Exequibilidad. Dos condicionadas	No hay referencia	SÍ CUMPLE	AF. 2.2.4; 3.4.7.7; 6.1.7.1; 2.2.4.	Urgencia / Medidas instrumentales de corto plazo /	1. La creación de los CNP no es una facultad, sino una obligación de las entidades territoriales. 2. La paz es una política de Edo.
13	Colombia Diversa	Exequibilidad	No hay referencia	SÍ CUMPLE	AF. 2.2.4; 3.4.7.7; 6.1.7.1; 2.2.4.	Urgencia / Medidas instrumentales de corto plazo / Principio de realidad	N/A
14	Cimarrón	Inexecutable	No cumple / Ha debido someterse a consulta previa	No hay referencia	No hay referencia	No hay referencia	N/A
15	Ronald Valdés y Yolanda García	Inexecutable	No cumple / Ha debido someterse a consulta previa	No hay referencia	No hay referencia	No hay referencia	N/A
16	UIS	Exequibilidad	No hay referencia	No hay referencia	AF. 2.2.4; 3.4.7.7; 6.1.7.1; 2.2.4.	No hay referencia	Deber del Estado de fomentar la participación democrática

III. PRUEBAS DECRETADAS

18. Tal como se señaló en los párrafos 4 y 5, mediante el auto de 5 de junio de 2017<sup>13</sup>, el Magistrado Sustanciador ofició a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República para que remitiera la memoria justificativa de este Decreto Ley y su correspondiente Estudio de Impacto Normativo, así como para que respondiera dieciséis (16) preguntas formuladas en el mismo auto. Estos interrogantes fueron respondidos mediante el oficio de 9 de junio de 2017<sup>14</sup>. Por medio del auto de 14 de junio de 2017, el Magistrado Sustanciador reiteró la solicitud a la Presidencia de la República relativa a la remisión de la memoria justificativa del Decreto Ley y su correspondiente Estudio de Impacto Normativo<sup>15</sup>. Estos documentos fueron remitidos por la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República mediante el oficio de 16 de junio de 2017<sup>16</sup>.

19. Las preguntas formuladas por el Magistrado Sustanciador y las respuestas de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República son las **Sentencia 608 de 2017 Corte Constitucional**

siguientes:

20. ¿De qué manera las específicas modificaciones que introduce el Decreto Ley 885 de 26 de mayo de 2017 a la Ley 434 de 1998 tienen relación de conexidad, son necesarias y tienden a facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo de los acápites 2.2.4, 3.4.7.4.4 y 6.1.7.1 del denominado Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera? *“La finalidad se aprecia al verificar que el Decreto ley 885 de 2017 facilita cada uno de los componentes fijados en los puntos 2.2.4, 3.4.7.4.4 y 6.1.7.1 del Acuerdo Final. En este sentido el Decreto Ley 885 de 2017: (i) asegura el proceso de reintegración a la vida civil de los ex combatientes a través de planes y programas de protección y promoción de sus derechos; (ii) constituye el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia como un cuerpo asesor del Gobierno para asuntos derivados de la implementación del Acuerdo Final; y, (iii) pretende, a través del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia y la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación CSIVI, la inclusión de visiones críticas, estratégicas y diversas para encontrar puntos de conexión y falencias”.* En relación con el requisito de necesidad, la Secretaría Jurídica indicó que la expedición de este Decreto *“se fundamenta en la urgencia de introducir en la institucionalidad existente las nuevas competencias en materia de paz, reconciliación y convivencia definidas en los puntos citados del Acuerdo Final”*

21. ¿Por qué se expidió el Decreto Ley 885 de 26 de mayo de 2017 para modificar la Ley 434 de 1998, en lugar de someter dicha modificación al trámite legislativo ordinario? y ¿Por qué se expidió el Decreto Ley 885 de 26 de mayo de 2017 para modificar la Ley 434 de 1998 en lugar de someter dicha modificación al trámite legislativo especial previsto por el artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2016? *“El trámite legislativo ordinario y el procedimiento legislativo especial para la paz, ambos ante el Congreso de la República, no resultaban expeditos en el asunto bajo examen. La aprobación del Decreto Ley 885 (...) responde a la urgencia que se tenía para garantizar los Puntos 2.2.4, 3.4.7.4.4 y 6.1.7.1 del Acuerdo Final [por cuanto] se requiere de manera urgente la primera sesión del Consejo para que se inicie el diseño y la ejecución del Programa de Reconciliación, Convivencia y Prevención de la Estigmatización (...) La puesta en funcionamiento del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia debió ser regulada por medio de un Decreto Ley, por cuanto dicha jerarquía normativa cumple con el objetivo del Acto Legislativo 1 de 2016 de brindar un marco estable y democrático con medidas a corto plazo”.*

22. ¿Cuál es la justificación para que, a través del Decreto Ley 885 de 26 de mayo de 2017, se modifique la composición del CNPRC, originalmente prevista en el artículo 4 de la Ley 434 de 1998? *“Las funciones adquiridas por el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia demandan una modificación en su composición que permita la representación de las principales instancias de Gobierno y de la sociedad civil involucradas en el desarrollo de una política de pedagogía y reconciliación (...) se introduce una representación de los partidos políticos y miembros de poblaciones que han sido históricamente marginadas o estigmatizadas”.*

23. ¿En qué términos dicha modificación guarda conexidad, resulta necesaria y tiende a facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo de los acápites 2.2.4, 3.4.7.4.4 y 6.1.7.1 del denominado Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera? *“El cambio en la composición asegura que en el marco de la implementación del Acuerdo Final, los miembros del Consejo adopten decisiones y brinden asesorías que hayan sido sometidas a amplias deliberaciones (...) la modificación no desborda el punto 2.2.4 ni regula un asunto adyacente. El Acuerdo Final incluye un catálogo de miembros obligatorios del Consejo, el cual es desarrollado en estricto orden por el presente Decreto Ley”.*

24. ¿En qué medida dicha modificación guarda relación de conexidad con los considerandos del mismo decreto? *Esta modificación guarda relación con el considerando 12 del Decreto Ley.*

25. ¿Cuál es la justificación de la modificación a las funciones concretas del Consejo Nacional de Paz prevista en el artículo 6 del Decreto Ley 885 de 26 de mayo de 2017? *“La necesidad de trabajar sobre la institucionalidad existente responde al principio de profundización de la democracia y “construir sobre lo construido” del capítulo 6 de implementación del Acuerdo Final (...) En este orden de ideas, con el ajuste a la Ley 434, a través del Decreto ley 885 de 2017, se está previniendo la duplicación de instancias con funciones similares, mitigando el agotamiento de los recursos humanos, financieros, el riesgo del desgaste institucional y la poca operatividad”.*

26. ¿En qué medida dicha modificación guarda conexidad, resulta necesaria y tiende a facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo de los acápites 2.2.4, 3.4.7.4.4 y 6.1.7.1 del denominado Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera? *“El Decreto Ley facilita la implementación del Acuerdo al definir los derroteros del Gobierno para garantizar el mantenimiento de la paz, la reintegración social y el logro de una paz estable y duradera (...) asegura el cumplimiento del Punto 3.4.7.4.4 al permitir la adopción de medidas que garanticen el acatamiento del Programa de Reconciliación, Convivencia y Prevención de la Estigmatización”.* De otro lado, la Secretaría Jurídica señaló que *“Es necesario porque esas políticas sociales son el eje fundamental para el fin del conflicto y la reconciliación social (...) toda vez que sus funciones están directamente relacionadas con los programas de reconciliación, convivencia y prevención de la estigmatización para garantizar la paz en las comunidades y en las regiones (...) La necesidad de vincular el funcionamiento del Consejo Nacional de Paz y la CSIVI se expone al considerar que la sinergia de estas dos instituciones dará lugar a la adecuada adopción de medidas en la etapa de pos conflicto”.*

27. ¿Cuál es el sentido de la expresión normativa “Quienes hayan sido elegidos como miembros del Consejo Nacional de Paz terminarán su periodo de manera normal” incluida en el parágrafo 1 del artículo 4 del Decreto Ley 885 de 26 de mayo de 2017? *“Esta expresión busca darle continuidad al desarrollo logístico del actual Consejo Nacional de Paz y de esta forma facilitar la puesta en marcha del nuevo Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia. Con la expresión mencionada se le aseguró a los sectores que ya tienen representación y que previamente han elegido sus miembros, la terminación del periodo para el cual fueron elegidos”.*

28. ¿Cuál es la justificación para habilitar la participación de los actores armados irregulares en el CNPRC “siempre y cuando, a juicio del Consejo, hayan manifestado su voluntad expresa de participar en un proceso de paz”? y ¿en qué medida dicha modificación guarda conexidad, resulta necesaria y tiende a facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo de los acápites 2.2.4, 3.4.7.4.4 y 6.1.7.1 del

denominado Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera? *“La justificación para habilitar la participación de los actores armados irregulares en el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia “siempre y cuando, a juicio del Consejo, hayan manifestado su voluntad expresa de participar en un proceso de paz”, no corresponde a una nueva disposición incluida por el Decreto Ley 885 de 2017, sino que fue prevista en el parágrafo del artículo 3 de la Ley 434 de 1998”.*

29. ¿Cuál es la justificación para introducir la modificación al periodo de los integrantes del consejo Nacional de Paz previsto en el artículo 9 del Decreto 885 de 26 de mayo de 2017? *“Con el fin de darle mayor dinamismo al Consejo y que exista una renovación en la representación dada por las distintas organizaciones, se establece un periodo máximo de cuatro años. De esta manera se garantiza: (i) una mayor pluralidad en la conformación del Consejo; y, (ii) la unificación de nuevas ideas para la consolidación de los objetivos del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia”.*

30. ¿En qué medida dicha modificación guarda conexidad, resulta necesaria y tiende a facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo de los acápite 2.2.4, 3.4.7.4.4 y 6.1.7.1 del denominado Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y Construcción de una Paz Estable y Duradera? *“Esta modificación guarda total conexidad y resulta necesaria, toda vez que garantiza una mayor participación y una visión más amplia de las funciones que se desarrollarán en el ejercicio de los componentes de paz, reconciliación y convivencia del Acuerdo Final”.*

31. ¿Cuál es la justificación del cambio de nombre del “Consejo Nacional de Paz”, previsto por la Ley 434 de 1998, a “Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia”, este último adoptado en el Decreto 885 de 26 de mayo de 2017? *“La justificación del cambio de nombre del Consejo Nacional de Paz, prevista en la Ley 434 de 1998, a Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia, consiste en incluirle a dicho Comité los componentes de reconciliación, convivencia, tolerancia y no estigmatización contemplados en el punto 2.2.4 del Acuerdo Final. En especial el inciso segundo de este punto que hace referencia a la obligación de crear el Consejo Nacional para la Reconciliación y la Convivencia”.*

32. ¿Cuáles son los efectos jurídicos, administrativos, financieros, operativos, fiscales, entre otros, de ese cambio de denominación? *“El hecho que haya participación de sectores adicionales del Gobierno y de la sociedad civil no modifica el actual presupuesto de funcionamiento que tiene la Secretaría Técnica en cabeza de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz”.*

33. ¿En qué medida dicha modificación guarda conexidad, resulta necesaria y tiende a facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo de los acápite 2.2.4, 3.4.7.4.4 y 6.1.7.1 del denominado Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera? *“La modificación del nombre pretende dar desarrollo al lenguaje del Acuerdo Final, así como reflejar en el nombre las nuevas funciones que se le dan al Consejo con la modificación de la Ley 434 de 1998. Por ello, dicha modificación se circunscribe a un aspecto semántico acogiendo los componentes definidos en los Puntos 2.2.4, 3.4.7.4.4 y 6.1.7.1.”*

#### IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR

34. El 18 de julio de 2017, el Procurador General de la Nación rindió su concepto de rigor, en el que solicita que se declare la exequibilidad del Decreto Ley 885 de 2017, salvo el título de la sección b) del artículo 4, el cual, en su opinión, debe adicionarse<sup>17</sup>. En su criterio, el Decreto cumple con los requisitos formales, habida cuenta de que (i) fue expedido por el Gobierno Nacional, y, por lo tanto, suscrito por el Presidente de la República y el Ministro del Ramo correspondiente; (ii) tiene una motivación conexa con la parte resolutive; y, (iii) tiene un título que describe el contenido temático del Decreto Ley.

35. Además, el Procurador señala que el Decreto Ley también cumple con los requisitos que denominó *“dimensión competencial”*. En efecto, (i) fue expedido dentro del límite temporal previsto para el efecto, (ii) guarda conexidad con los puntos 2.2.4, 3.4.7.4.4 y 6.1.7.1 del Acuerdo Final, (iii) no regulaba ninguna de las materias expresamente excluidas de las facultades extraordinarias del Presidente de la República otorgadas en el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016, y (iv) cumple con el requisito de la estricta necesidad. Sobre este último requisito, sugirió analizar la necesidad a partir de cuatro criterios, a saber: (i) la urgencia, (ii) el nivel de deliberación, (iii) la importancia de los intereses constitucionales salvaguardados con la medida, y (iv) la buena fe en la implementación de los acuerdos. El Procurador concluye que el Decreto Ley cumple con todos estos criterios. Primero, es urgente, en la medida en que urge que comience a operar el Consejo de Nacional de Paz. Segundo, habida cuenta de su materia, no requiere deliberación en el Congreso. Tercero, regula un aspecto medular del Acuerdo Final, dado que el Consejo Nacional de Paz es un instrumento indispensable para consolidar el fin del conflicto y generar garantías de no repetición. Finalmente, la regulación contenida en el Decreto Ley se adopta de buena fe por parte del Gobierno Nacional.

36. Finalmente, tras analizar la totalidad del articulado, el Procurador concluye que es constitucional, salvo el título de la sección b) del artículo 4, denominado *“Rama Legislativa del Poder Público”*. Allí, además de los Congresistas, se incluye a los Diputados a la Asamblea y a los Concejales, pese a que estos últimos no integran dicha Rama del Poder Público. Por tal razón, sugiere modificar este título por el siguiente: *“Por la Rama Legislativa del Poder Público y Corporaciones Político Administrativas de Elección Popular”*.

#### V. CONSIDERACIONES

##### A. Competencia

37. Esta Corte es competente para conocer y decidir sobre la constitucionalidad del Decreto Ley 885 de 26 de mayo de 2017, por cuanto fue expedido en ejercicio de las facultades presidenciales para la paz. Estas facultades, así como la competencia de esta Corte para ejercer control de constitucionalidad sobre los Decretos Ley que se expiden en virtud de ellas, están previstas por el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016.

##### B. Problemas jurídicos y metodología de análisis

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

- a. ¿El Decreto Ley No. 885 de 26 de mayo de 2017 cumple con los requisitos, formales y de competencia, dispuestos por la jurisprudencia constitucional para este tipo de actos normativos?
- b. ¿La regulación prevista en este Decreto Ley vulnera la Constitución?

39. Para abordar y responder estos problemas jurídicos, la Corte seguirá la siguiente metodología. Primero, se determinará el contenido y el alcance de los requisitos, formales y de competencia, para la expedición de Decretos Leyes en ejercicio de las facultades dispuestas por el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016. Segundo, se examinará si el Decreto Ley *sub examine* cumple con tales requisitos. Tercero, se estudiará si para su expedición ha debido agotarse el requisito relativo a la consulta previa. Finalmente, se analizará materialmente su articulado, para determinar si está conforme con la Constitución.

40. Dada su unidad temática, para efectos del análisis de constitucionalidad, se analizarán los artículos del Decreto Ley *sub examine* agrupados bajo los siguientes ejes temáticos: (i) la política de paz, reconciliación, convivencia, no estigmatización y principios; (ii) la creación, el nombre, la naturaleza, la conformación y el periodo de los integrantes del CNPRC; (iii) el funcionamiento y las funciones de este órgano; (iv) el Comité Nacional y Secretaría Técnica; y, finalmente, (v) los Consejos Regionales.

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

41. El Acto Legislativo 1 de 2016 tiene por objeto crear instrumentos jurídicos para “*facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*”. Con tal propósito, en sus dos primeros artículos crea, respectivamente, los denominados *procedimiento legislativo especial para la paz y las facultades presidenciales para la paz*.

42. Estas últimas son una facultad del Presidente para expedir los decretos con fuerza de ley cuyo contenido tendrá por objeto facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. El artículo 2 del referido Acto Legislativo dispone que dicha facultad: (i) se ejerce “*dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo*”, y, (ii) no puede “*ser utilizada para expedir actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes códigos, leyes que necesitan mayorías calificada o absoluta para su aprobación, ni para decretar impuestos*”. El mismo artículo prevé que los Decretos Leyes dictados en ejercicio de esta facultad están sometidos a control de constitucionalidad automático, posterior y único, a su entrada en vigencia.

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

44. Esta declaratoria de exequibilidad es consecuente con la jurisprudencia constitucional sobre la habilitación al Presidente de la República para la expedición de normas con fuerza material de Ley. En múltiples pronunciamientos, la Corte ha establecido que esta habilitación es siempre de carácter *excepcional, temporal y limitada*. Es *excepcional*, en la medida en que en un sistema de Estado Social de Derecho, con división y separación del poder público, es el Congreso de la República el titular de la competencia general para la elaboración de normas con fuerza material de Ley<sup>18</sup>. Es *temporal*, dado que puede ser ejercida por una sola vez y durante el término fijado en el acto de habilitación o en la Constitución<sup>19</sup>. Es *limitada*, por cuanto mediante decreto ley únicamente es posible regular aquellas materias respecto de las cuales se ha otorgado la habilitación al Presidente, no puede versar sobre ciertas materias excluidas de su competencia (leyes estatutarias y leyes orgánicas, entre otras), y, finalmente, está sometida a control de constitucionalidad<sup>20</sup>.

45. El control de constitucionalidad de los decretos leyes expedidos con fundamento en el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016 es: (i) *jurisdiccional*, en la medida en que es un control jurídico de constitucionalidad a cargo de la Corte Constitucional<sup>21</sup>, (ii) *automático*, porque se activa con el envío del Decreto Ley por el Presidente de la República; (iii) *posterior*, por cuanto se realiza después de su expedición; (iv) *participativo*, dado que cualquier ciudadano puede intervenir en el proceso de constitucionalidad; (v) *único*, en virtud del principio de cosa juzgada constitucional<sup>22</sup>; (vi) *formal*, en tanto verifica que el Decreto Ley cumpla con los requisitos de procedimiento y competencia, y (vii) *material*, porque implica un análisis constitucional de fondo de su articulado. Además, este control de constitucionalidad parte de dos presupuestos. Primero, su objetivo es, como en todos los demás asuntos, garantizar la supremacía e integridad de la Constitución. Segundo, parte del reconocimiento de que los actos normativos objeto de control son producto del ejercicio de una especial habilitación legislativa al Presidente en el contexto y para lograr los objetivos propios de la transición política<sup>23</sup>.

46. Bajo estas premisas, la Corte Constitucional ha diseñado una metodología para ejercer control de constitucionalidad a los Decretos Leyes expedidos con fundamento en el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016. La aplicación de esta metodología por parte de la Corte no ha sido del todo uniforme; es posible identificar ciertas variaciones en relación con: (i) su esquema<sup>24</sup>, (ii) las denominaciones de los requisitos<sup>25</sup>, y (iii) el orden de su análisis<sup>26</sup>. A pesar de estas variaciones formales, la Corte resalta que esta metodología y su aplicación en estas sentencias de

control de constitucionalidad se ha fundado en (i) idénticas premisas normativas, (ii) consideraciones análogas en relación con el carácter excepcional, temporal y limitado de estos decretos leyes, y (iii) en requisitos y conceptos materialmente equivalentes.

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

a. Primero, *el Decreto Ley deberá estar suscrito por el Presidente de la República y el Ministro o Director de departamento administrativo del ramo correspondiente*. Si bien el artículo 2 del Acto Legislativo dispone literalmente que se trata de una facultad del Presidente de la República, a partir de la sentencia C-160 de 2017, la Corte ha señalado que, habida cuenta de su carácter gubernamental, estos Decretos Leyes deben ser suscritos por el Presidente de la República y el Ministro o Director de Departamento Administrativo del ramo correspondiente. Esta exigencia se ha justificado en lo previsto por el artículo 115 de la Constitución Política<sup>27</sup>.

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

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

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

**Requisitos formales de los Decretos Leyes expedidos con fundamento en el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016**

Expedido por el Gobierno	Firma del Presidente y del Ministro o Director de Departamento Administrativo.
Título del Decreto Ley	Que corresponda su contenido.
Enunciación expresa de la facultad especial que se ejerce	Invocar expresamente la facultad del artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016.
Motivación del Decreto Ley	Carga argumentativa suficiente.

48. Del mismo modo, según la jurisprudencia constitucional, estos Decretos Leyes deben cumplir con los siguientes requisitos de competencia<sup>28</sup>: (i) la temporalidad; (ii) que no verse sobre algún asunto o tipo de acto normativo expresamente excluido de su competencia; (iii) la conexidad objetiva, estricta y suficiente; y, finalmente, (iv) la necesidad estricta.

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

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

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

d. La *conexidad estricta*, por su parte, exige que exista un vínculo directo entre el Decreto Ley y un aspecto específico y concreto del Acuerdo Final, esto es, que el primero sea un *instrumento* para alcanzar el fin dispuesto en el Acuerdo Final. Habida cuenta de la generalidad de los puntos que contiene el Acuerdo Final<sup>29</sup>, esta Corte ha establecido que el vínculo con el Decreto Ley no puede ser etéreo, abstruso ni accidental; por el contrario, se requiere de una relación directa, cierta y precisa, entre la regulación del Decreto Ley y el Acuerdo Final. La valoración de la conexidad estricta se realiza en dos niveles, a saber: (i) *externo*, esto es, la identificación del contenido específico del Acuerdo que se pretende implementar normativamente por medio del Decreto Ley, y (ii) *interno*, es decir, la identificación del vínculo concreto entre la regulación del Decreto Ley y el Acuerdo Final, para lo cual se verifica la relación entre las motivaciones y su articulado.

e. La *conexidad suficiente* implica que el vínculo antes demostrado baste por sí solo, de manera indiscutible y sin necesidad de colaterales o

accesorios desarrollos argumentativos, para evidenciar la relación entre el contenido del Decreto Ley y el Acuerdo Final.

f. Finalmente, la *necesidad estricta* es consecuencia del carácter excepcional y limitado de la habilitación normativa al Presidente de la República para expedir normas con fuerza material de Ley. El Acto Legislativo 1 de 2016 no distingue materialmente las competencias del legislador ordinario, previstas en su artículo 1, y la facultad presidencial para la paz, creada en su artículo 2, ni tampoco contiene regla alguna que permita distinguir las competencias del uno o del otro *por defecto*<sup>30</sup>. No obstante, desde la sentencia C-699 de 2016, la Corte ha establecido que el carácter extraordinario de esta habilitación legislativa al Presidente exige que el Gobierno fundamente que el decreto ley es un medio idóneo y que, por lo tanto, no resulta procedente recurrir al trámite legislativo ordinario o al trámite legislativo ordinario previsto por el artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2016, por cuanto, por ejemplo, (i) la materia que se regula no exige mayor deliberación democrática habida cuenta, por ejemplo, de su carácter técnico; (ii) se trata de un asunto meramente instrumental; (iii) tiene por objeto adoptar medidas de estabilización normativa de corto plazo, o (iv) se necesita adoptar la regulación *sub examine* de manera urgente e imperiosa para la efectiva implementación del acuerdo. Según la jurisprudencia constitucional, a la luz de tales criterios, le corresponde a esta Corte determinar si la escogencia del Decreto Ley como vía para regular una determinada materia resulta *razonable* para la implementación normativa de la transición política. Este estándar de *razonabilidad* permite justamente articular la naturaleza excepcional y limitada de la habilitación legislativa extraordinaria, de un lado, y la implementación normativa, oportuna y adecuada del Acuerdo Final, del otro.

Requisitos de competencia para la expedición de los Decretos Leyes expedidos con fundamento en el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016

Temporalidad

Expedición antes del 29 de mayo de 2017.

Asuntos excluidos

Actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes códigos, leyes que necesitan mayorías calificadas o absolutas, ni que decreten impuestos.

Conexidad objetiva

Vínculo cierto, verificable y específico con el AF.

Conexidad estricta

Vínculo directo entre el Decreto Ley y un aspecto específico y concreto del AF.

Conexidad suficiente

Que dicho vínculo baste por sí solo para evidenciar la relación con el AF.

Necesidad estricta

Urgencia / Que no demandan amplia deliberación democrática / Naturaleza instrumental / Medidas de estabilización normativa a corto plazo / Versa sobre asuntos técnicos.

Criterio: razonabilidad.

49. Por lo demás, la Corte advierte que determinar la intensidad del control constitucional en un contexto de justicia transicional<sup>31</sup> supone tener en cuenta que cuando la exequibilidad de una medida dependa del resultado de una ponderación entre los principios constitucionales en que ella se fundamente, por una parte, y los principios constitucionales que ella limite, por otra, el principio constitucional y derecho fundamental a la paz suma su peso a aquellos. Por efecto de esta adición, en un contexto de justicia transicional pueden resultar exequibles algunas medidas que de ordinario –es decir, sin el efecto del principio y derecho a la paz– serían inexecutable. Desde luego, dado que los propósitos transicionales son temporales, debe entenderse que así también es la naturaleza del efecto del principio y derecho a la paz en la ponderación<sup>32</sup>. Por tanto, cuantas más previsiones incluyan las medidas transicionales para ajustarse al estándar ordinario de constitucionalidad –es decir, el que resulta de la ponderación entre principios sin incluir el principio y derecho a la paz– tantas más razones habrá para considerarlas exequibles.

50. Asimismo, en un contexto de justicia transicional, cuando resulte justificado, la Corte Constitucional puede flexibilizar la intensidad de su control en lo que concierne a la fiabilidad de las consideraciones empíricas asociadas a la idoneidad y necesidad de las medidas transicionales. En este sentido, el Legislador transicional disfruta de un margen de acción que, aunque no es ilimitado, sí le otorga una competencia más amplia para elegir entre los diversos medios alternativos disponibles para conseguir los fines de la transición.

D. Contenido y alcance del Decreto Ley No. 885 de 26 de mayo de 2017. Verificación de los requisitos formales y de competencia

51. El Decreto Ley No. 885 de 26 de mayo de 2017 tiene por objeto modificar la Ley 434 de 1998 y crear el CNPRC. Este Decreto Ley contiene doce (12) artículos que, en su orden, (i) definen la política de paz, reconciliación, convivencia y no estigmatización; (ii) incorporan los principios de participación, enfoque territorial y de género; (iii) crean y delimitan la naturaleza del CNPRC; (iv) determinan su conformación; (v) regulan su funcionamiento y principales funciones; (vi) instituyen el Comité Nacional de Paz y la Secretaría Técnica del citado Consejo; (vii) prevén el periodo de los miembros de este Consejo; (viii) autorizan a las Asambleas Departamentales y a los Concejos Municipales a crear estos Consejos a nivel territorial; y, finalmente, (ix) sustituye la expresión “Consejo Nacional de Paz”, contenida en la Ley 434 de 1998, por “Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia”.

D.1. Análisis de los requisitos formales

52. El Decreto Ley No. 885 de 26 de mayo de 2017 cumple con los requisitos formales para la expedición de este tipo de actos normativos.

53. Primero, según se acredita con la copia enviada a esta Corte, este Decreto fue suscrito por el Presidente de la República y el Viceministro de Relaciones Políticas del Ministerio del Interior, quien obró en su calidad de encargado del Despacho del Ministro del Interior<sup>33</sup>. En tales términos, este Decreto cumple con la exigencia prevista por el artículo 115 de la Constitución Política.

54. Segundo, el título del Decreto Ley corresponde a su contenido y, por lo tanto, cumple con la exigencia prevista por el artículo 169 de la Constitución Política. El Decreto Ley 885 de 26 de mayo de 2017 se titula “por medio del cual se modifica la Ley 434 de 1998 y se crea el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia”. Por su parte, su articulado tiene por objeto único adoptar múltiples modificaciones a la mencionada Ley con el objeto de crear y regular este Consejo. En estos términos, el título del Decreto Ley sí describe de manera precisa su contenido.

55. Tercero, el Decreto Ley invoca expresamente las facultades dispuestas por el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016, según se insertó tras el epígrafe de este acto normativo. En efecto, este Decreto fue expedido expresamente “*en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016 “por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para 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”*”. Así las cosas, para la Corte resulta claro que el Decreto Ley *sub examine* fue expedido en ejercicio de las denominadas facultades presidenciales para la paz, previstas en este Acto Legislativo.

56. Cuarto, el Decreto Ley contiene una motivación suficiente. En efecto, en sus considerandos, el Gobierno Nacional da cuenta del contexto normativo en el cual se expide este Decreto Ley, así como de la manera en que este último cumple con los requisitos formales y materiales de validez constitucional. En particular, los considerandos del Decreto Ley contienen múltiples argumentos con los que el Gobierno Nacional justifica la conexidad de este acto normativo con el documento denominado Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Finalmente, los considerandos del Decreto Ley también dan cuenta del cumplimiento del requisito relativo a la necesidad estricta de ejercer las facultades presidenciales para la paz, previstas por el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016. Tras revisar estos considerandos, la Corte encuentra que el Decreto Ley cumple con una carga argumentativa que permite justificar, de un lado, el uso de la habilitación legislativa extraordinaria por parte del Gobierno, y del otro, la adopción de las medidas que contiene en relación con el documento Acuerdo Final. En estos términos, este Decreto Ley cumple con el requisito de motivación suficiente.

#### D.2. Análisis de los requisitos de competencia

57. Este Decreto Ley cumple con los requisitos de competencia para la expedición de este tipo de actos normativos.

##### (a) Fue expedido oportunamente

58. El Decreto Ley No. 885 fue expedido el 26 de mayo de 2017, esto es, tres días antes de que expirara el término para el uso de las facultades presidenciales para la paz, previstas en el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016. Como se señaló en el párrafo 30 (a) de esta providencia, según lo previsto por las sentencias C-160 y C-331, ambas de 2017, dichas facultades expiraron el día 29 de mayo de 2017, de lo cual se colige claramente que el Decreto Ley *sub examine* fue expedido oportunamente.

##### (b) No versa sobre algún asunto excluido de su competencia

59. El Decreto Ley No. 885 de 2017 no versa sobre los asuntos expresamente excluidos de la competencia prevista por el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016. Este Decreto Ley no contiene reforma alguna a la Constitución Política, por lo que su contenido no ha debido someterse al trámite propio de un Acto Legislativo o cualquier otro mecanismo de reforma constitucional. Tampoco está relacionado con ninguna de las materias respecto de las cuales los artículos 151<sup>34</sup> y 152<sup>35</sup> de la Constitución Política prevén las reservas de las leyes orgánicas y estatutarias, respectivamente.

60. El contenido de este Decreto Ley tampoco es el propio de una Ley Código<sup>36</sup> ni de aquellas leyes que tienen mayorías calificadas<sup>37</sup> o absolutas<sup>38</sup> para su aprobación. Por el contrario, el objeto de este Decreto Ley es la modificación de la Ley ordinaria 434 de 1998, la cual sí puede ser adoptada por el Presidente de la República mediante un Decreto Ley. Finalmente, el articulado de este acto normativo no establece impuesto alguno.

61. En tales términos, esta Corte concluye que el Decreto Ley *sub examine* no versa sobre los asuntos expresamente excluidos por el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016 y, por lo tanto, su expedición corresponde a un ejercicio válido de la competencia prevista en este artículo para el Presidente de la República.

##### (c) Relación de conexidad *objetiva, estricta y suficiente* con el Acuerdo Final

62. El Decreto Ley No. 885 de 2017 guarda una relación de *conexidad objetiva, estricta y suficiente* con el documento titulado Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera suscrito por el Gobierno Nacional y los representantes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP), el día el 24 de noviembre de 2016.

63. Primero, esta Corte advierte que el referido Decreto Ley guarda una relación de *conexidad objetiva*, es decir, un vínculo cierto, verificable y específico con el mencionado Acuerdo Final. En efecto, desde el primer considerando del Decreto Ley, el Gobierno Nacional señala explícitamente que su objeto es adoptar medidas para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Además, en los considerandos de este Decreto Ley, el Gobierno también manifiesta que este acto normativo facilita la implementación y el desarrollo normativo “*del punto 2.2.4 relativo a las Garantías para la reconciliación, la convivencia, la tolerancia y la no estigmatización, especialmente por razón de la acción política y social en el marco de la civilidad; el punto 3.4.7.4.4 en relación con la Ejecución del Programa de reconciliación, convivencia y prevención de la estigmatización; y el punto 6.1.7.1 sobre CSIVI Ampliada del Acuerdo Final*”. Como se verificará a continuación, dicha relación entre el articulado del Decreto Ley y los puntos del Acuerdo Final es cierta, verificable y específica.

64. Segundo, esta Corte estima que el Decreto Ley *sub examine* cumple con el requisito de *conexidad estricta externa*, en la medida en que se evidencia un vínculo directo entre su contenido y algunos compromisos concretos previstos por el Acuerdo Final. La Corte encuentra acreditada la conexidad estricta externa en dos niveles, a saber: (i) en relación con compromisos concretos e inmediatos del Acuerdo Final y (ii) respecto de compromisos globales y generales de este documento.

65. En relación con los compromisos concretos e inmediatos del Acuerdo Final, la Corte resalta que, de manera evidente, el Decreto Ley 885 de 2017 guarda conexidad con los puntos 2.2.4<sup>39</sup>, 3.4.7.4.4<sup>40</sup> y 6.1.7.1<sup>41</sup>. En efecto, este Decreto Ley responde claramente a los específicos compromisos previstos en estos puntos y relativos a: (i) crear el Consejo Nacional para la Reconciliación y la Convivencia; (ii) garantizar su composición amplia, diversa y participativa; (iii) otorgarle a este órgano las funciones de asesoría y acompañamiento al Gobierno en los programas descritos en el punto 2.2.4; (iv) encargarlo de la misión relativa a propender por la reconciliación, la convivencia y la prevención de la estigmatización; (v) promover la creación de estos Consejos a nivel territorial; y, finalmente, (vi) participar de las sesiones ampliadas de la CSIVI, cuando así se lo solicite esta última. En estos términos, el Decreto Ley 885 de 2017 incorpora fielmente estos compromisos específicos al ordenamiento jurídico por medio de la reforma a la Ley 434 de 1998 y, por lo tanto, su conexidad externa con el Acuerdo Final está acreditada.

66. Ahora bien, el Decreto Ley *sub examine* también guarda relación concreta con los objetivos globales y transversales del Acuerdo Final. En efecto, además de responder de manera precisa a los específicos compromisos previstos en el Acuerdo Final antes señalados, la Corte concluye que su articulado guarda estrecha y específica relación con objetivos globales y transversales del Acuerdo Final como la reconciliación, la convivencia, la no estigmatización, el mantenimiento de la paz, la apertura democrática, el pluralismo y la inclusión de los miembros de las FARC EP. Esta relación se deriva de la naturaleza, composición y funciones del CNPRC, previstas en el Decreto Ley 885 de 2017

67. Adicionalmente, la Corte encuentra que el Decreto Ley cumple con el requisito de *conexidad estricta interna*, por cuanto es evidente la coherencia entre sus motivaciones y su articulado. En este sentido, los considerandos del Decreto Ley resultan coherentes con su articulado e incluso motivan, de manera específica, la relación entre los artículos adoptados y los puntos del Acuerdo Final, así: (i) para el desarrollo del punto 2.2.4 “*el presente Decreto Ley dispone en sus artículos 1 a 6 unas modificaciones a la Ley 434 de 1998 para ampliar el alcance del Consejo Nacional de Paz, en términos de la política de reconciliación, paz, convivencia y no estigmatización, sus principios rectores, naturaleza, conformación, funcionamiento y funciones y de esta manera habilitar las herramientas necesarias para la implementación del Acuerdo Final (...)*”; (ii) en relación con el punto 6.1.7.1, “*el presente Decreto en su artículo 6 modifica el numeral 3 del artículo 6 de la Ley 434 de 1998 y se le atribuye al Consejo la función de conformar la CSIVI ampliada cuando así lo solicite dicha comisión (...)*”; y, (iii) sobre los puntos 2 y 3, “*el artículo 10 del presente Decreto adiciona dos párrafos al artículo 13 de la Ley 434 de 1998, para que los ciudadanos promuevan la creación de los Consejos territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia y se les atribuyen funciones a los consejos territoriales para materializar el enfoque territorial en la política de reconciliación y convivencia*”. En estos términos, además de la coherencia general entre la motivación del Decreto Ley y su articulado, los considerandos contienen argumentos específicos y concretos relacionados con el contenido de sus propios artículos, con lo cual, la Corte encuentra que este acto normativo sí cumple con el requisito de *conexidad estricta interna*.

68. Tercero, y como corolario de lo anterior, la Corte concluye que el vínculo demostrado entre el Decreto Ley 885 de 2017 y el Acuerdo Final basta por sí solo, sin necesidad de argumentos adicionales, para evidenciar la proximidad y conexidad entre el articulado objeto de estudio y los compromisos específicos y globales del Acuerdo Final. Para esta Corte resulta evidente que este Decreto Ley regula de manera concreta específicos compromisos previstos por el Acuerdo Final y relativos a la creación, composición y funcionamiento del Consejo Nacional de Reconciliación y Convivencia.

69. Por último, se advierte que el párrafo 1 del artículo 3 del Decreto Ley 885 de 2017 amerita especiales consideraciones relacionadas con el criterio de conexidad, las cuales se presentarán al momento de analizar la constitucionalidad de esta disposición en los párrafos 98 y siguientes.

(d) Requisito de necesidad estricta

70. Finalmente, la Corte también encuentra que la expedición del Decreto Ley *sub examine* satisfizo el requisito de estricta necesidad. En efecto, la expedición de este Decreto Ley estuvo motivada por (i) la urgencia de adoptar esta regulación, y (ii) su naturaleza puramente instrumental y de estabilización normativa a corto plazo

71. Primero, la expedición del Decreto Ley 885 de 2017 estuvo motivada por la urgencia de crear el CNPRC, en aras de poner en marcha e impulsar “*la política de reconciliación, convivencia y prevención de la estigmatización a través de una instancia habilitada a nivel nacional y territorial*”. La urgencia de la adopción de esta regulación resulta razonable si se tienen en cuenta las específicas funciones de asesoría de este Consejo en el marco de la política de reconciliación, tolerancia, convivencia y no estigmatización, previstas en el artículo 6 del Decreto Ley *sub examine*, de cara a la inminencia y el acelerado ritmo de los procesos de desmovilización, reincorporación y reintegración de los integrantes de las FARC EP. Al respecto, en los considerandos del Decreto, el Gobierno señaló que: “*es necesaria la expedición de esta norma porque se requiere de manera inmediata la primera sesión del Consejo para que se inicie el diseño y la ejecución del programa de reconciliación, convivencia y prevención de la estigmatización con la participación de las entidades territoriales y como parte del proceso de reincorporación a la vida civil de los integrantes de las FARC EP en tránsito a la legalidad*”.

72. Segundo, la regulación adoptada en el Decreto Ley No. 885 de 2017 es de naturaleza instrumental y de estabilización normativa a corto plazo. La Corte coincide con los considerandos de este Decreto Ley al señalar que “*el presente Decreto Ley es instrumental a la realización de los compromisos del Acuerdo Final*”. En efecto, este Decreto Ley modifica la Ley 434 de 1998 y rediseña el Consejo Nacional de Paz, lo adecúa a las funciones y los fines previstos en el Acuerdo Final para el Consejo Nacional de Reconciliación y Convivencia. En estos términos, este Decreto Ley tiene por objeto regular un instrumento, y adecuar la normativa existente, para alcanzar las finalidades propias de la denominada política de reconciliación, convivencia y prevención de la estigmatización. Además, habida cuenta de la urgencia verificada en el párrafo anterior, esta Corte advierte que la regulación adoptada en el Decreto Ley *sub examine* ostenta el carácter de “*estabilización normativa de corto plazo*”, dado que adecuó y armonizó la institucionalidad existente (el Consejo Nacional de Paz, creado y regulado por la Ley 434 de 1998) para responder a compromisos de corto plazo, e incluso, de inmediato cumplimiento, previstos en el Acuerdo Final. Estos compromisos se reflejan en las funciones del CNPRC, relativas al diseño y ejecución de los programas de reincorporación y reintegración de los miembros desmovilizados de las FARC EP.

73. En suma, la Corte concluye que la expedición del Decreto Ley 885 de 2017 satisfizo el requisito de necesidad estricta, dado que, de manera razonable, el ejercicio de las facultades presidenciales para la paz del Presidente de la República, previstas por el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016, (i) respondieron a la urgencia de crear y poner en funcionamiento el CNPRC; y (ii) se utilizaron para adoptar una regulación instrumental y de estabilización normativa de corto plazo.

#### E. Consulta previa

74. La jurisprudencia constitucional ha reconocido que la consulta previa es un derecho fundamental de las comunidades indígenas, tribales, afro-descendientes, raizales y del pueblo rom. Este reconocimiento tiene como fundamento normativo el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, el cual integra el bloque de constitucionalidad en sentido estricto<sup>42</sup>, así como los derechos de participación, reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural de tales comunidades, previstos por la Constitución Política<sup>43</sup>.

75. En atención a lo dispuesto por el artículo 6.1 (a) del citado Convenio<sup>44</sup>, la Corte ha señalado que la consulta previa es obligatoria, siempre que se demuestre una *"afectación directa"* a los sujetos titulares de este derecho, es decir, a las comunidades indígenas, tribales, afro-descendientes, raizales y al pueblo rom<sup>45</sup>. Además, en la sentencia C-389 de 2016, la Corte señaló que (i) la consulta previa tiene por objetivo alcanzar el consentimiento previo, libre e informado de estas comunidades sobre medidas que las afecten (esto es, normas, políticas, planes, programas, etc.)<sup>46</sup>; (ii) la afectación que da lugar a la obligatoriedad de la consulta previa debe ser directa<sup>47</sup>, que no accidental o circunstancial, es decir, de una entidad que altere *"el estatus de la persona o de la comunidad, bien sea porque le impone restricciones o gravámenes, o, por el contrario, le confiere beneficio"*<sup>48</sup>; y (iii) el principio de buena fe debe guiar la actuación de las partes, condición imprescindible para su entendimiento y confianza y, por lo tanto, para la eficacia de la consulta.

76. En esta sentencia, la Corte también concluyó que (iv) por medio de las consultas se debe asegurar una participación *activa y efectiva* de los pueblos interesados. *"Que la participación sea activa significa que no equivale a la simple notificación a los pueblos interesados o a la celebración de reuniones informativas, y que sea efectiva, indica que su punto de vista debe tener incidencia en la decisión que adopten las autoridades concernidas"*<sup>49</sup>. Asimismo, la Corte señaló que (v) la consulta constituye un proceso de diálogo entre iguales; no constituye, por lo tanto, un derecho de veto de las comunidades destinatarias del Convenio 169 de la OIT.

77. Finalmente, la Corte ha resaltado que (vi) *"la consulta debe ser flexible, de manera que se adapte a las necesidades de cada asunto, y a la diversidad de los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes"*<sup>50</sup>; (vii) debe ser previa a la medida objeto de examen; (viii) es obligatorio que los Estados definan junto con las comunidades el modo de realizarla (pre consulta o consulta de la consulta); (ix) *"debe adelantarse con los representantes legítimos del pueblo o comunidad concernida"*<sup>51</sup>; y, (x) si no se llega a acuerdo alguno, *"las decisiones estatales deben estar desprovistas de arbitrariedad, aspecto que debe evaluarse a la luz de los principios de razonabilidad y proporcionalidad"*<sup>52</sup>; y (xi) según la naturaleza de la medida, *"es obligatorio realizar estudios sobre su impacto ambiental y social"*<sup>53</sup>.

78. Dado lo anterior, la Corte también ha reconocido que, en ejercicio del control de constitucionalidad a su cargo, tanto por vía de acción como automático, le corresponde verificar el cumplimiento del requisito de la consulta previa, siempre que las medidas adoptadas impliquen una *"afectación directa"* en los términos descritos en el párrafo anterior. Por esta razón, y porque algunos intervinientes solicitaron la declaratoria de inconstitucionalidad del Decreto Ley 885 de 26 de mayo de 2017, por cuanto, en su opinión, para su adopción ha debido agotarse el procedimiento de consulta previa a las comunidades afro-descendientes, esta Sala se pronunciará al respecto.

79. Tras revisarse el Decreto Ley 885 de 26 de mayo de 2017, la Corte concluye que no contiene regulación alguna que implique una *"afectación directa"* a las comunidades indígenas, tribales, afro-descendientes, raizales y al pueblo rom. En efecto, la Corte no encuentra que este acto normativo despliegue efectos, concretos y específicos, que resulten claramente diferenciables de aquellos que el mismo acto normativo surte en relación con la población colombiana en general. Es más, el Decreto Ley *sub examine* no adopta regulación alguna que contenga tratamiento diferencial alguno respecto de tales comunidades.

80. Como se mencionó párrafos atrás, este Decreto Ley tiene por objeto modificar la Ley 434 de 1998 y crear el CNPRC. Su articulado define la política de paz, reconciliación, convivencia y no estigmatización; introduce algunos principios que guiarán la actividad de este Consejo; regula su naturaleza, composición, estructura, funcionamiento y principales funciones. El Decreto no contiene medida alguna que implique una afectación directa, concreta, específica y diferenciable para los sujetos titulares del derecho a la consulta previa. Su objeto es la creación de dicho órgano asesor y consultivo del Gobierno Nacional, cuya función principal es propender por el logro y mantenimiento de la paz, de la cual no se deriva un efecto diferenciado en relación con las comunidades étnicas y raciales referidas ni una *afectación directa* a sus derechos.

81. Es más, la única referencia del Decreto Ley *sub examine* a tales comunidades es justamente para garantizar su participación en el CNPRC. En efecto, su artículo 4 dispone que este órgano estará integrado, entre muchas otras entidades, organizaciones, grupos y movimientos, por tres representantes elegidos por las organizaciones indígenas nacionales, dos representantes elegidos por las organizaciones nacionales de las comunidades afrocolombianas, negras, palenqueras y raizales, y dos representantes del Pueblo Rom. En estos términos, lejos de acarrear una afectación directa en el ejercicio de sus derechos, el Decreto Ley asegura la participación de estas comunidades en este Consejo.

82. La garantía de participación de estas comunidades en el CNPRC, en los términos referidos en el párrafo anterior, no implica un gravamen, afectación o restricción en sus derechos, así como tampoco un beneficio diferenciado. De un lado, su participación en este órgano, en las condiciones descritas, lejos de implicar una restricción, limitación o gravamen, propicia y garantiza su participación en esta instancia asesora y consultiva del Gobierno Nacional. De otro lado, la regulación dispuesta en el Decreto Ley no otorga privilegio o beneficio alguno en el ejercicio de sus derechos, por cuanto, si bien garantiza la participación de las comunidades étnicamente diferenciadas, lo hace de la misma manera y en la misma medida en que se garantiza la participación de más de treinta (30) organizaciones de la sociedad civil, grupos y movimientos que

integran el CNPRC.

83. En conclusión, para la adopción del Decreto Ley 885 de 26 de mayo de 2017 no resultaba obligatorio adelantar el proceso de consulta previa, habida cuenta de que en su contenido no se prevén obligaciones, gravámenes o beneficios a cargo de las comunidades indígenas, tribales, afro-descendientes, raizales y del pueblo rom, ni medidas concretas que impliquen un afectación directa, específica y particular de las mismas.

F. Análisis material de constitucionalidad del articulado del Decreto Ley No. 885 de 26 de mayo de 2017

84. Como se señaló en el párrafo 40, dada su unidad temática, para efectos del análisis de constitucionalidad, se analizarán los artículos del Decreto Ley *sub examine* agrupados bajo los siguientes ejes temáticos: (i) la política de paz, reconciliación, convivencia, no estigmatización y sus principios; (ii) la creación, el nombre, la naturaleza, la conformación y el periodo de los integrantes del CNPRC; (iii) el funcionamiento y las funciones de este órgano; (iv) el Comité Nacional y la Secretaría Técnica; y, finalmente, (v) los Consejos Regionales.

F1. La política de paz, reconciliación, convivencia, no estigmatización y sus principios orientadores

85. La política de paz, reconciliación, convivencia y no estigmatización, así como los principios orientadores del Consejo Nacional y de los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia, están definidos en los artículos 1 y 2 del Decreto Ley No. 885 de 2017, los cuales modifican los artículos 1 y 2 de la Ley 434 de 1998, en los siguientes términos:

Ley 434 de 1998	Decreto Ley 885 de 2017
<p>ARTÍCULO 1º.- <i>De la Política de Paz.</i> La política de paz es una política de Estado, permanente y participativa. En su estructuración deben colaborar en forma coordinada y armónica todos los órganos del Estado, y las formas de organización, acción y expresión de la sociedad civil, de tal manera que trascienda los períodos gubernamentales y que exprese la complejidad nacional.</p> <p>Cada gobierno propenderá por hacer cumplir los fines, fundamentos y responsabilidades del Estado en materia de paz.</p>	<p>ARTÍCULO 1º.- Modifíquese el Artículo 1 de la Ley 434 de 1998, el cual quedará así:</p> <p><i>“Artículo 1º. De la política de paz, reconciliación, convivencia y no estigmatización.</i> La política de paz, <u>reconciliación, convivencia y no estigmatización</u> es una política de Estado, permanente y participativa. En su estructuración deben colaborar en forma coordinada y armónica todos los órganos del Estado, y las formas de organización, acción y expresión de la sociedad civil, de tal manera que trascienda los períodos gubernamentales y que exprese la complejidad nacional.</p> <p>Cada gobierno propenderá por hacer cumplir los fines, fundamentos y responsabilidades del Estado en materia de paz, <u>reconciliación, convivencia y no estigmatización.</u></p> <p><u>Esta política tendrá como objeto avanzar en la construcción de una cultura de reconciliación, convivencia, tolerancia y no estigmatización; promover un lenguaje y comportamiento de respeto y dignidad en el ejercicio de la política y la movilización social, y generar las condiciones para fortalecer el reconocimiento y la defensa de los derechos consagrados constitucionalmente.</u></p>

ARTÍCULO 2º.- *De los Principios Rectores.* La política de paz del Estado que desarrollarán las autoridades de la República, el Consejo Nacional de Paz y los Consejos Territoriales de Paz se orientarán por los siguientes principios rectores:

a) *Integridad.* Para la consecución y mantenimiento de la verdadera paz no es suficiente la sola eliminación de la guerra; se requiere simultáneamente de un conjunto de medidas integrales de carácter socioeconómico, cultural y político que combatan eficazmente las causas de la violencia;

b) *Solidaridad.* La paz no es solo el producto del entendimiento y comprensión de los seres humanos sino también el resultado de su solidaridad y reciprocidad;

c) *Responsabilidad.* Como la consecución de la paz es una finalidad del Estado y a la cabeza de este está el Presidente de la República, será él quien responda por los resultados; en los términos de la presente Ley, responderán igualmente las Comisiones y los Comités que aquí se crean, y los gobernadores y los alcaldes en lo departamental y municipal respectivamente;

d) *Participación.* Alcanzar y mantener la paz exige la participación democrática de los ciudadanos, el compromiso solidario de la sociedad y la concertación de las políticas y estrategias para su consecución;

e) *Negociación.* La consecución de la paz implica la utilización prioritaria del recurso del diálogo y la negociación como procedimientos expeditos para la desmilitarización de los conflictos sociales y políticos nacionales y territoriales.

f) *Gradualidad.* Una paz sólida solo se construye en un proceso continuo y gradual de soluciones integrales, solidarias, responsables, participativas y negociadas.

ARTÍCULO 2º.- Modifíquense el encabezado y el literal d) del Artículo 2 de la Ley 434 de 1998, y adiciónense los literales g) y h), los cuales quedarán así:

“ARTÍCULO 2º. *De los principios rectores.* La política de paz, reconciliación, convivencia y no estigmatización del Estado que desarrollarán las autoridades de la República, el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia y los Consejos Territoriales de Paz se orientará por los siguientes principios rectores:

(...)

d) *Participación.* Alcanzar y mantener la paz exige la participación democrática de los ciudadanos, el compromiso solidario de la sociedad y la concertación de las políticas y estrategias para su consecución; teniendo en cuenta el pluralismo político, el debate democrático y la participación especial de las mujeres, jóvenes y demás sectores excluidos de la política, y en general, del debate democrático.

(...)

g) *Enfoque territorial:* Se propenderá porque las políticas de paz incorporen un reconocimiento a la diversidad y a las características territoriales y poblacionales, las necesidades y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades; una, comprensión diferenciada de los impactos del conflicto armado interno en los territorios, de sus conflictividades y sus visiones de paz.

h) *Enfoque diferencial:* Se propenderá por que las políticas de paz cuenten con un enfoque diferencial de género, mujer, edad, grupos étnicos, comunidad campesina, víctimas, diversidad sexual, condición de discapacidad. Las políticas de paz tendrán especial énfasis en la situación de mujeres, niños, niñas y adolescentes.

86. El artículo 1 del Decreto Ley 885 de 2017 define la expresión “política de paz, reconciliación, convivencia y no estigmatización” y, para ello, reitera, en términos generales, la definición prevista en el artículo 1 de la Ley 434 de 1998. Así, define esta política (i) como de Estado, permanente y participativa; (ii) que se estructura con la colaboración, coordinada y armónica, de todos los órganos del Estado y la sociedad civil; (iii) que trasciende los periodos gubernamentales; y (iv) que refleja la complejidad nacional. Este artículo también dispone que cada gobierno propenderá por el cumplimiento de “los fines, fundamentos y responsabilidades del Estado” en relación con la paz, la reconciliación, la convivencia y la no estigmatización.

87. Además, el artículo 1 del Decreto Ley señala los fines de dicha política, a saber: (i) avanzar en la construcción de una cultura de reconciliación, convivencia, tolerancia y no estigmatización; (ii) promover un lenguaje y comportamiento de respeto y dignidad en el ejercicio de la política y la movilización social, y, (iii) generar las condiciones para fortalecer el reconocimiento y la defensa de los derechos constitucionales.

88. La definición de política de paz, reconciliación, convivencia y no estigmatización, así como sus finalidades incluidas en el artículo 1 del Decreto Ley 885 de 2017, son compatibles con la Constitución. Esta premisa se funda particularmente en tres razones. Primera, desde temprana jurisprudencia la Corte ha reconocido una amplia libertad de configuración al Legislador en la escogencia de los mecanismos tendientes a la solución del conflicto armado en Colombia<sup>54</sup>. Bajo esta premisa, la Corte encuentra que tanto la definición de esta política como sus finalidades previstas en esta disposición son ejercicios razonables de esta libertad de configuración.

89. Segunda, la definición de la política de paz, reconciliación, convivencia y no estigmatización, así como sus finalidades, son desarrollos del fin del Estado relativo a asegurar la convivencia pacífica y del derecho a la paz previstos por el preámbulo y por los artículos 2 y 22 de la Constitución Política<sup>55</sup>. A partir de estos referentes, la Corte ha señalado que la paz es a su vez, “(i) un valor fundante y sustento de los derechos fundamentales; (ii) un fin esencial que irradia el ordenamiento jurídico; (iii) un principio que rige las actuaciones de las autoridades públicas; y (iv) un derecho y deber de todos los habitantes y las autoridades del Estado”<sup>56</sup>.

90. Tercera, las finalidades que persigue la política de paz, reconciliación, convivencia y no estigmatización son indispensables, en su condición de cometidos de la transición política, de un lado, y de fines esenciales de la Constitución Política de 1991, del otro. En efecto, la convivencia pacífica, la tolerancia, la no estigmatización, el respeto por la dignidad, la protección del ejercicio de la política y la movilización social, así como la defensa de los derechos fundamentales, además de fines de la política de paz, en los términos del artículo 1 del Decreto Ley 885 de 2017, son todos principios fundamentales de la Constitución Política.

91. El artículo 2 del Decreto Ley *sub examine* incluye dentro de los principios que orientan el Consejo Nacional y los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia, los siguientes: (i) participación, (ii) enfoque territorial, y, (iii) enfoque diferencial. El primero exige la participación democrática de los ciudadanos, “*el compromiso de la sociedad y la concertación de las políticas y estrategias para su consecución*”, en un marco de pluralismo político, debate democrático y “*participación especial de mujeres, jóvenes y demás sectores excluidos de la política*”. El segundo implica que la política de paz incorpore un reconocimiento a la diversidad, a las características territoriales y poblacionales de las distintas regiones y comunidades, así como un entendimiento diferenciado del conflicto armado en los distintos territorios. El tercero dispone que la política de paz cuente con un enfoque diferencial de “*género, mujer, edad, grupos étnicos y condición de discapacidad*”, con especial énfasis en mujeres, niños, niñas y adolescentes.

92. La Corte advierte que estos tres principios del CNPRC son desarrollos concretos de principios constitucionales. Primero, la participación, a la luz del cual la Corte ha señalado que “*la democracia garantiza que las decisiones más importantes dentro del Estado se tomen por parte del cuerpo de ciudadanos, la participación profundiza y desarrolla el principio democrático a través de la especificación de aquellos mecanismos o aquellas vías por las cuales los ciudadanos podrán hacerse partícipes del proceso decisorio*”<sup>57</sup>. Así las cosas, la participación, en los términos previstos en el artículo 2 del Decreto Ley *sub examine*, en el marco del CNPRC, es un desarrollo concreto del principio constitucional de participación.

93. Segundo, los enfoques territorial y diferencial previstos en la misma disposición suponen el reconocimiento de características, particularidades y necesidades de las distintas comunidades, regiones o grupos de sujetos, el cual resulta altamente compatible con la Constitución Política, en especial con el reconocimiento a la diversidad y sus deberes de protección especial de los sujetos en condiciones de debilidad manifiesta. En los términos del artículo 2 del Decreto Ley *sub examine*, la Corte estima razonable que dichos principios orienten al CNPRC, en la medida en que constituyen desarrollos concretos de los principios constitucionales antes mencionados. Por último, contrario a lo señalado por la Coordinación Étnica Nacional de Paz en su escrito de intervención, la Corte los verbos utilizados en dichas disposiciones y, en general, el lenguaje empleado en las mismas, se ajustan a la Constitución.

## F.2. Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia. Creación, nombre, naturaleza, conformación y periodo de sus integrantes

94. El CNPRC es creado y definido por el artículo 3 del Decreto Ley 885 de 2017, el cual modifica el artículo 3 de la Ley 434 de 1998. A su vez, el artículo 4 del Decreto Ley *sub examine* modifica el artículo 4 de la Ley 434 de 1998 y determina la composición del Consejo. El artículo 9 del Decreto Ley modifica el artículo 12 de la citada Ley y dispone el periodo de los integrantes de este órgano. Finalmente, el artículo 11 de este Decreto Ley dispone el cambio de nombre del Consejo.

Ley 434 de 1998	Decreto Ley 885 de 2017
ARTÍCULO 3º.- Creación y Naturaleza. Créase el Consejo Nacional de Paz con participación de la sociedad civil, como órgano asesor y consultivo del Gobierno Nacional. Su misión será propender por el logro y mantenimiento de la paz, y facilitar la colaboración armónica de las entidades y órganos del Estado, otorgando prioridad a las alternativas políticas de negociación del conflicto armado interno, en orden a alcanzar relaciones sociales que aseguren una paz integral permanente.	“ARTÍCULO 3º.- Creación y Naturaleza. Créase el Consejo Nacional de Paz, <u>Reconciliación y Convivencia</u> con participación de la sociedad civil, como órgano asesor y consultivo del Gobierno Nacional. Su misión será propender por el logro y mantenimiento de la paz; <u>asesorar una cultura de reconciliación, tolerancia, convivencia, y no estigmatización</u> , y facilitar la colaboración armónica de las entidades y órganos del Estado, otorgando prioridad a las alternativas políticas de negociación del conflicto armado interno, en orden a alcanzar relaciones sociales que aseguren una paz integral permanente.
Parágrafo.- Si existiere conflicto armado interno, podrán igualmente participar los actores armados irregulares, siempre y cuando, a juicio del Consejo, hayan manifestado su voluntad expresa de participar en un proceso de paz.	<u>Para todos los efectos el Consejo Nacional de Paz será denominado Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia.</u> Parágrafo 1º.- Si existiere conflicto armado interno, podrán igualmente participar los actores armados irregulares, siempre y cuando, a juicio del Consejo, hayan manifestado su voluntad expresa de participar en un proceso de paz”.

ARTÍCULO 4º. Composición. El Consejo Nacional de Paz estará conformado de la siguiente manera:

a) Por la Rama Ejecutiva del Poder Público: - El alto comisionado para la Paz, los Ministros del Interior, de Defensa Nacional, de Justicia y del Derecho, de Hacienda y el Director Nacional de Planeación. Igualmente, para el tratamiento de los asuntos de índole militar y policial el Presidente podrá invitar a miembros de la Fuerza Pública. - Un Gobernador por cada Corpes. - Un Alcalde por cada Corpes;

b) Por la Rama Legislativa del Poder Público: - Tres Representantes del Senado de la República. Teniendo en cuenta que uno de ellos sea de las minorías políticas. - Tres Parlamentarios de la Cámara de Representantes. Teniendo en cuenta que uno de ellos sea de las minorías políticas. - Un Diputado por cada Corpes. - Un Concejal por cada Corpes;

c) Por los Órganos de Control del Estado: - El Procurador General de la Nación. - El Defensor del Pueblo. - Un representante de los personeros del país;

d) Por la sociedad civil:

- Un representante designado por la Conferencia Episcopal de Colombia.
- Un representante elegido por las otras iglesias y confesiones religiosas.
- Dos representantes elegidos por las confederaciones de sindicatos de trabajadores.
- Dos en representación de los sectores económicos escogidos por las asociaciones nacionales que agremien a los empresarios de los sectores industrial y agropecuario.
- Dos en representación de los sectores económicos escogidos por las asociaciones nacionales que agremien a los empresarios de los sectores industrial y agropecuario.
- Dos en representación de las organizaciones campesinas nacionales.
- Un representante elegido por las organizaciones indígenas nacionales.
- Un representante elegido por las organizaciones nacionales de las comunidades negras.
- Un representante elegido por las organizaciones de oficiales y suboficiales en retiro de la Fuerza Pública.
- Una representante elegida por las organizaciones cuyo objeto sea la protección y defensa de los derechos de la mujer.
- Dos representantes por las organizaciones que trabajan para el logro de la paz. - Dos representantes por las organizaciones no gubernamentales que trabajan por la promoción y la defensa de los derechos humanos. - Dos representantes de las universidades y establecimiento de educación superior.
- Un representante elegido por las organizaciones jurídicamente reconocidas que agrupen a los miembros desmovilizados de movimientos guerrilleros que hayan suscrito acuerdos finales de paz con el Gobierno Nacional.
- Un representante elegido por las organizaciones de desplazados por la violencia.
- Un representante elegido por las organizaciones cuyo objetivo sea la protección y defensa de los derechos del niño.
- Un representante del sector solidario de la economía.

PARÁGRAFO 1º. El Consejo Nacional de Paz podrá empezar a sesionar cuando hayan sido elegidos o designados las dos terceras partes de sus miembros. En caso de controversia acerca de la elección de algún miembro de la sociedad civil, el Consejo Nacional de Paz podrá nombrar hasta por un período de seis (6) meses a su representante. El Gobierno Nacional reglamentará los mecanismos de elección del Consejo Nacional de Paz.

PARÁGRAFO 2º. Con el fin de dar representación a otros sectores de la sociedad civil, cuya participación pueda ser fundamental para el proceso de paz, el Consejo Nacional podrá ampliarse como lo estime conveniente.

PARÁGRAFO 3º. Para el tratamiento de asuntos especializados, el Consejo Nacional de Paz podrá invitar a los funcionarios del Estado que considere pertinentes, así como a los miembros de organizaciones y sectores de la sociedad civil y representantes o voceros de la comunidad internacional.

PARÁGRAFO 4º. La participación de los miembros de la sociedad civil en el presente Consejo, no impide su participación en otras instancias de trabajo por la paz.

PARÁGRAFO 5º. La asistencia al Consejo Nacional de Paz, al Comité Nacional de Paz y a los Consejos Territoriales de paz es indelégable.

Artículo 4\* - Modifíquese el Artículo 4 de la Ley 434 de 1998 el cual quedará así:

\*Artículo 4\*, Conformación. El Consejo Nacional de Paz, **Reconciliación y Convivencia** estará conformado de la siguiente manera:

**El Presidente de la República**, quien lo presidirá.

a) Por la Rama Ejecutiva del Poder Público;

- \* El Alto Comisionado para la Paz, **a su delegado**.
- Los Ministros de Interior, de Defensa Nacional, de Hacienda y de Educación, **a alguno de sus viceministros en su representación**.
- Igualmente, para el tratamiento de los asuntos de índole militar y policial el Presidente podrá invitar a miembros de la Fuerza Pública.
- **Cinco** Gobernadores por la **Federación Nacional de Departamentos**.
- **Cinco** Alcaldes por la **Federación Colombiana de Municipios**.

b) Por la Rama Legislativa del Poder Público:

- **Tres Senadores** de la República. Teniendo en cuenta que uno de ellos sea de **algún partido político declarado en oposición y uno de ellos sea mujer**.
- **Tres** Representantes a la **Cámara**. Teniendo en cuenta que uno de ellos sea **de algún partido político declarado en oposición y que uno de ellos sea mujer**.
- **Cinco Diputados**.
- **Cinco Concejales**.

c) Por los Órganos de Control del Estado:

- El Procurador General de la Nación.
- El Defensor del Pueblo.
- Un representante de los personeros del país;

d) Por la sociedad civil:

- Un representante designado por la Conferencia Episcopal de Colombia.
- Un representante elegido por las otras iglesias y confesiones religiosas.
- Dos representantes elegidos por las confederaciones de sindicatos de trabajadores.
- **Dos en representación de los sectores económicos escogidos por las asociaciones nacionales que agremien a los empresarios del sector comercial y de servicios**.
- Dos en representación de los sectores económicos escogidos por las asociaciones nacionales que agremien a los empresarios de los sectores industrial y agropecuario.
- **Dos representantes del sector solidario de la economía**.
- **Dos representantes del Sector Empresarial Independiente: Micro, pequeños y medianos empresarios**.
- **Dos representantes del Sector de Productores Agropecuarios Independientes: Micro, pequeños y medianos**.
- Dos en representación de las organizaciones campesinas nacionales.
- **Tres** representantes elegidos por las organizaciones indígenas nacionales.
- **Dos** representantes elegidos por las organizaciones nacionales de las comunidades **afrocolombianas, negras, palenqueras y raizales**.
- **Dos representantes del Pueblo Rom**.
- **Tres** representantes elegidos por las organizaciones cuyo objeto sea la protección y defensa de los derechos de la mujer.
- **Dos representantes por las organizaciones no gubernamentales que trabajan por la promoción y la defensa de los Derechos Humanos**.
- Dos representantes elegidos por las organizaciones cuyo objetivo sea la protección y defensa de los derechos del niño.
- Dos representantes por las organizaciones que trabajan para el logro de la paz.
- Dos representantes de las Plataformas Nacionales de Acción por la Paz.
- Dos representantes de las universidades y establecimientos de educación superior.
- Dos elegidos por las organizaciones jurídicamente reconocidas que agrupen a los miembros desmovilizados de movimientos guerrilleros que hayan suscrito acuerdos finales de paz con el Gobierno Nacional.
- **Tres representantes de Víctimas del conflicto armado**.
- **Dos representantes de Organizaciones Acompañantes de Víctimas**.
- **Dos representantes de Población en condición de discapacidad**.
- **Dos representantes del sector LGBTI**.
- **Dos representantes de las Organizaciones Juveniles**.
- **Dos representantes Ambientalista**.
- **Dos representantes de colombianos en el exterior**.
- **Un representante de Medios de Comunicación masivos y uno de medios de Comunicación populares y comunitarios**.
- **Dos representantes de Movimiento Estudiantil**.
- **Dos representantes de las Organizaciones de jueces y funcionarios judiciales**.
- **Dos representantes de la Organización de Acción Comunal**.
- **Dos representantes elegidos por las organizaciones de oficiales y suboficiales en retiro de la Fuerza Pública**.
- **Dos representantes del sector Arte y Cultura**.
- **Dos representantes de movimientos socio políticos**.
- **Dos representantes de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica**.
- **Un representante del partido o movimiento político que sura del tránsito de las FARC EP a la actividad política legal**.

PARÁGRAFO 1º. El Consejo Nacional de Paz podrá empezar a sesionar cuando hayan sido elegidos o designados las dos terceras partes de sus miembros. En caso de controversia acerca de la elección de algún miembro de la sociedad civil, el Consejo Nacional de Paz podrá nombrar hasta por un período de seis (6) meses a su representante. El Gobierno Nacional reglamentará los mecanismos de elección del Consejo Nacional de Paz.

PARÁGRAFO 2º. Con el fin de dar representación a otros sectores de la sociedad civil, cuya participación pueda ser fundamental para el proceso de paz, el Consejo Nacional podrá ampliarse como lo estime conveniente.

PARÁGRAFO 3º. Para el tratamiento de asuntos especializados, el Consejo Nacional de Paz podrá invitar a los funcionarios del Estado que considere pertinentes, así como a los miembros de organizaciones y sectores de la sociedad civil y representantes o voceros de la comunidad internacional.

PARÁGRAFO 4º. La participación de los miembros de la sociedad civil en el presente Consejo, no impide su participación en otras instancias de trabajo por la paz.

PARÁGRAFO 5º. La asistencia al Consejo Nacional de Paz, al Comité Nacional de Paz y a los Consejos Territoriales de paz es indelégable.

PARÁGRAFO 1º. El Consejo Nacional de Paz, **Reconciliación y Convivencia** podrá empezar a sesionar cuando hayan sido elegidos o designados las dos terceras partes de sus miembros. **Quiénes hayan sido elegidos como miembros del Consejo Nacional de Paz terminarán su periodo de manera normal**. En caso de controversia acerca de la elección de algún miembro de la sociedad civil, el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia podrá nombrar hasta por un período de seis (6) meses a su representante. El Gobierno Nacional reglamentará los mecanismos de elección del Consejo Nacional de Paz, **Reconciliación y Convivencia, que autorizada la autonomía de los sectores y organizaciones en la elección de sus representantes**.

PARÁGRAFO 2º. Con el fin de dar representación a otros sectores de la sociedad civil, cuya participación pueda ser fundamental para el proceso de paz, el Consejo Nacional de Paz, **Reconciliación y Convivencia** podrá ampliarse como lo estime conveniente.

PARÁGRAFO 3º. Para el tratamiento de asuntos especializados, el Consejo Nacional de Paz, **Reconciliación y Convivencia** podrá invitar a los funcionarios del Estado que considere pertinentes, así como a los miembros de organizaciones y sectores de la sociedad civil y representantes o voceros de la comunidad internacional.

PARÁGRAFO 4º. La participación de los miembros de la sociedad civil en el presente Consejo, no impide su participación en otras instancias de trabajo por la paz.

PARÁGRAFO 5º. La asistencia al Consejo Nacional de Paz, **Reconciliación y Convivencia**, al Comité Nacional de Paz y a los **Consejos Territoriales de paz es indelégable**.

ARTÍCULO 12<sup>a</sup> - Período. Los servidores públicos serán miembros del Consejo Nacional de Paz mientras ocupen sus respectivos cargos. Los miembros de la sociedad civil lo serán hasta tanto sean reemplazados por las organizaciones que representan.

ARTÍCULO 9<sup>a</sup> - Modifíquese el Artículo 12 de la Ley 434 de 1998, el cual quedará así: "Artículo 12<sup>a</sup> Período. Los servidores públicos serán miembros del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia mientras ocupen sus respectivos cargos. Los miembros de la sociedad civil lo serán hasta tanto sean reemplazados por las organizaciones que representen y en todo caso no podrán permanecer más de cuatro (4) años en este cargo."

Artículo nuevo.

ARTÍCULO 11 - Aclaración. Sustitúyase para todos los efectos legales y reglamentarios la expresión "Consejo Nacional de Paz" contenida en la Ley 434 de 1998 por la expresión "Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia".

95. El artículo 3 del Decreto Ley 885 de 2017 reitera, en términos generales, la definición del Consejo Nacional de Paz prevista por el artículo 3 de la Ley 434 de 1998. En este sentido, lo define como (i) un *"órgano asesor y consultivo del Gobierno Nacional"*, (ii) con participación de la sociedad civil, y (iii) con el mandato de facilitar la colaboración armónica de las entidades y órganos del Estado, para lo cual otorgará *"prioridad a las alternativas políticas de negociación del conflicto armado interno, en orden a alcanzar relaciones sociales que aseguren una paz integral"*. El inciso 1 del artículo 1 del Decreto Ley incorpora un mandato nuevo para este órgano consistente en *"generar una cultura de reconciliación, tolerancia, convivencia y no estigmatización"*.

96. En estos términos, la Corte Constitucional no advierte ningún reparo de constitucionalidad en relación con el primer inciso del artículo 1 del Decreto Ley 885 de 2017 por las siguientes razones. Primero, es competencia del Legislador, ordinario y extraordinario, crear y reformar los órganos asesores y consultores del Gobierno Nacional, como es el caso del CNPRC. En efecto, además de la cláusula general de competencia del Legislador, de conformidad con el artículo 150.7 de la CP, le corresponde al Congreso *"determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar (...) otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica"*<sup>58</sup>. De allí, que el párrafo 2 del artículo 38 de la Ley 489 de 1998 dispone que funcionarán como *"organismos consultivos (...) los que la Ley determine"*.

97. Segundo, en ejercicio de la amplia libertad de configuración que le corresponde al Legislador en esta materia, nada obsta para que disponga, tal como lo hace en el artículo *sub examine*, que dicho órgano tendrá participación de la sociedad civil. Es más, en concordancia con lo mencionado en el párrafo 87, la promoción de la participación amplia y extendida de la sociedad civil en instancias asesoras y consultoras, como la que se examina, persigue fines constitucionales imperiosos que la justifican. Además de materializar la participación y *"facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación"*, prevista por el artículo 2 de la Constitución Política de 1991, la Corte Constitucional ha señalado que garantizar la participación ciudadana en este tipo de órganos optimiza la democracia y el derecho de los ciudadanos a participar en la conformación, ejercicio y control del poder público<sup>59</sup>.

98. Tercero, las misiones que prevé el artículo 1 del Decreto Ley 885 de 2017 para el CNPRC tampoco despiertan dudas de constitucionalidad. Por el contrario, propender por el logro y mantenimiento de la paz, generar una cultura de reconciliación, tolerancia y convivencia y no estigmatización, así como facilitar la colaboración armónica entre las actividades y los órganos del Estado, dando prioridad a las alternativas políticas de negociación del conflicto armado interno, no solo son fines importantes dentro de la transición política, sino que constituyen, en sí mismos, cometidos imperiosos fijados en la propia Constitución Política de 1991. En este sentido, lejos de lo sostenido por la intervención del Colectivo de Abogados, las misiones del CNPRC, previstas en el artículo 1 del Decreto Ley 885 de 2017, son desarrollos concretos del derecho a la paz (art. 22 de la CP), el principio de igualdad (art. 13 de la CP), la convivencia pacífica (preámbulo y arts. 2 y 95.4 de la CP) y el principio de colaboración armónica (art. 113 de la CP), entre muchos otros.

99. Ahora bien, en relación con las alternativas de negociación y solución del conflicto armado, la Corte Constitucional ha reconocido que la Constitución le otorga amplia libertad de configuración al Legislador<sup>60</sup>. Sin embargo, desde temprana jurisprudencia, la Corte también ha señalado que *"es claro que la búsqueda de soluciones pacíficas a los conflictos internos desarrolla la filosofía humanista de la Constitución de 1991 y legitima la acción de las autoridades públicas en un Estado democrático"*<sup>61</sup>. Es más, la propia Corte ha concluido que del derecho a la paz se deriva directamente la obligación para las partes en controversia de esforzarse por encontrar soluciones pacíficas que *"vean al individuo como fin último del Estado"*<sup>62</sup> y, de contera, *"un deber social de preferir a la solución pacífica como mecanismo exclusivo y constitucionalmente admisible de resolución de las controversias"*<sup>63</sup>. En estos términos, el mandato al CNPRC de dar prioridad a las alternativas políticas de negociación del conflicto armado, previsto por el artículo 1 del Decreto Ley 885 de 2017, es conforme con la Constitución Política.

100. El segundo inciso del artículo 1 del Decreto Ley 885 de 2017 incorpora una disposición nueva que cambia la denominación del *Consejo Nacional de Paz*, inicialmente prevista por la Ley 434 de 1998, por *Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia*, propia del Decreto Ley *sub examine*. Este cambio de nombre del órgano también se incluye en el artículo 11 del Decreto Ley. Al respecto, la Corte no advierte reparo de constitucionalidad alguno en relación con el cambio de nombre de este órgano. Por el contrario, encuentra al menos dos razones que justifican su constitucionalidad. Primero, la Corte estima razonable que el Legislador extraordinario hubiere optado por incluir las palabras *"Reconciliación y Convivencia"* dentro del nombre de este órgano, las cuales describen, de manera apropiada, su nuevo diseño institucional. En este sentido, este cambio de nombre resulta razonable por cuanto da cuenta, de forma adecuada, de la nueva estructura, composición, mandatos y funciones de este Consejo.

101. Segundo, la Corte encuentra razonable y constitucionalmente plausible no solo el cambio en la denominación de este órgano, sino también la filosofía que lo inspiró. Habida cuenta del compromiso de la creación del *"Consejo Nacional para la Reconciliación y Convivencia"* previsto expresamente por el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, el Gobierno Nacional optó por la reforma y adecuación institucional de un órgano ya existente (el Consejo Nacional de Paz, creado mediante la Ley 434 de 1998), que no por la creación de un nuevo órgano. Esta decisión se fundó, según lo expresó la Presidencia de la República, en los principios de *"profundización de la democracia"* y *"construir sobre lo construido"* previstos en el Acuerdo Final. En tales términos, para esta Corte, el cambio de nombre descrito resulta constitucionalmente admisible en la medida en que se funda en un ejercicio de diseño institucional inspirado en el principio constitucional de eficiencia administrativa, del cual se deriva el mandato de aprovechamiento racional de los recursos e institucionalidad existentes

102. Finalmente, el párrafo 1 del artículo 3 del Decreto Ley 885 de 2017 incluye el texto originalmente previsto por el párrafo del artículo 3 de la Ley 434 de 1998, según el cual, en caso de conflicto armado interno, los actores armados irregulares que, a juicio del Consejo, manifiesten su voluntad expresa de participar en un proceso de paz, podrán hacer parte del CNPRC.

103. La Corte estima que esta disposición no amerita reparo alguno de constitucionalidad. Lejos de lo sostenido en la intervención presentada por los representantes de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre, para esta Corte, esta disposición guarda conexidad con los puntos del Acuerdo Final referidos en los párrafos 60 a 67. Asimismo, esta medida contribuye a la terminación del conflicto y a la generación de una paz estable y duradera, por cuanto permite la apertura del espacio institucional CNPRC en aras de propiciar la inclusión de aquellos actores armados irregulares que manifiesten su voluntad de participar en un proceso de paz. Por lo demás, la Corte advierte por completo razonable supeditar la participación de tales actores en el CNPRC a la aprobación de este órgano, habida cuenta de su naturaleza y funciones, así como de la necesidad de incentivar a los actores armados irregulares a hacer tránsito a la vida civil y política por medio de soluciones negociadas y pacíficas al conflicto armado.

104. La composición del CNPRC está prevista por el artículo 4 del Decreto Ley 885 de 2017. La Corte verifica que con este artículo: (i) se aumenta la participación, por número de representantes, de varias entidades y organizaciones incluidas en el artículo 4 de la Ley 434 de 1994, como el Senado de la República, los Concejos Municipales y las Asambleas Departamentales; (ii) se incluye a otros funcionarios, tales como el Presidente de la República y el Ministro de Educación, así como los delegados de los Ministros enlistados; (iii) se aumenta, de manera considerable, la participación de las organizaciones de la sociedad civil: desde empresariales y de producción hasta grupos de defensa y protección de derechos humanos, minorías étnicas y raciales, víctimas, población LGBTI y ambientalistas, entre muchas otras; y, (iv) dentro de las organizaciones de la sociedad civil, se incluye a un representante del partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal.

105. Al respecto, la Corte advierte que la composición del CNPRC no genera reproche alguno de constitucionalidad. Por el contrario, (i) la ampliación del listado de funcionarios y organizaciones que integran este órgano y (ii) en particular, la extensión de la participación a múltiples y diversas organizaciones de la sociedad civil resultan constitucionalmente plausibles en la medida en que materializan los principios constitucionales de participación y deliberación. Sobre este particular, la Corte ha reconocido que *"la adopción de normas que establecen una institucionalidad específica para la promoción de la participación cuenta con un apoyo constitucional directo. En efecto, la protección efectiva de los derechos de participación reconocidos en la Carta Política exige la concreción normativa y fáctica de posibilidades institucionales para su realización (...) constituye una forma de optimizar no solo el principio de la democracia sino el derecho subjetivo a participar en la conformación, ejercicio y control del poder público"*<sup>64</sup>

106. Para esta Corte, tan amplia participación en el CNPRC se ajusta a la Constitución, en la medida en que (i) garantiza que este órgano sea un escenario plural, diverso e incluyente de debate y deliberación sobre la política de paz; y (ii) materializa la participación de la sociedad civil en esta instancia asesora y consultora del Gobierno Nacional. En este sentido, la Corte Constitucional concluyó que *"la creación de un órgano asesor del Gobierno con una amplia participación ciudadana y que deberá reunirse periódicamente asegura la vigencia de un escenario plural para debatir las más importantes cuestiones en relación con la forma de profundizar la democracia en el sistema constitucional vigente (...) permite un adecuado diálogo no solo entre las diferentes entidades nacionales y territoriales sino también entre diversos representantes de las organizaciones sociales"*<sup>65</sup>

107. Además de las anteriores consideraciones, la inclusión de un representante del partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal dentro del CNPRC resulta razonable a la luz de la Constitución, habida cuenta de las siguientes razones. Se trata de un particular actor del conflicto armado que (i) suscribió el Acuerdo de Paz con el Gobierno Nacional; (ii) asumió compromisos relativos a la terminación del conflicto y la contribución al Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición; (iii) se encuentra en proceso de reincorporación ciudadana y política; y (iv) respecto del cual, el Gobierno, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, se comprometió a propiciar y facilitar su participación en distintos escenarios políticos e institucionales. Estas razones adicionales resultan suficientes para justificar su inclusión en el CNPRC.

108. Por lo demás, la representación de las organizaciones de la sociedad civil en el CNPRC tampoco genera reparo de constitucionalidad alguno. En efecto, dada la amplia participación de este tipo de organizaciones en dicho órgano, el Legislador extraordinario decidió, razonablemente, a juicio de esta Corte, otorgar cabida a tres, dos o un representante de cada tipo de organización, según sea el caso. Salta a la vista también que, por regla general, en tratándose de organizaciones compuestas o representantes de sujetos de especial protección constitucional, el artículo 4 opta por reconocer la participación de dos o tres representantes, como ocurre con las organizaciones indígenas, afrocolombianas, de defensa de las mujeres, víctimas y sector LGBTI, entre otros. En estos términos, lejos de lo sostenido en la intervención de la Coordinación Étnica Nacional de Paz, la Corte advierte que la regulación sobre la participación del número de representantes de las organizaciones de la sociedad civil es proporcionada, acorde con el principio de igualdad y con el deber de protección de los sujetos de especial protección constitucional.

109. Por último, esta Corte advierte que la sección (b) del artículo 6 del Decreto Ley 885 de 2017 enlistan los integrantes del CNPRC provenientes de la Rama Legislativa del Poder Público, dentro de los cuales incluye a *"cinco diputados"* y *"cinco concejales"*. En concordancia con el concepto del Procurador General de la Nación, la Corte aclara que, según los artículos 113, 114, 132 y siguientes de la Constitución Política, la Rama Legislativa del Poder Público únicamente está integrada por el Congreso de la República. Las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales son corporaciones político administrativas de los niveles departamental y municipal, respectivamente, que no integran la rama legislativa del poder público, según lo previsto en los artículos 299 y 312 de la Constitución Política.

110. Los cinco párrafos del artículo 4 disponen, además, que (i) el Consejo comenzará a sesionar cuando hayan sido elegidas las dos terceras partes de sus miembros; (ii) quienes hayan sido elegidos miembros del Consejo Nacional de Paz terminarán sus periodos de manera normal; (iii)

el CNPRC podrá nombrar hasta por un periodo de seis meses a algún representante de la sociedad civil, en caso de controversia acerca de su elección; (iv) el Gobierno reglamentará los mecanismos de elección de este órgano; (v) el CNPRC podrá ampliarse como lo estime conveniente; (vi) este órgano podrá invitar a funcionarios del Estado, miembros de organizaciones y sectores de la sociedad civil o voceros de la comunidad internacional; (vii) la participación de los miembros de la sociedad civil no impide su participación en otras instancias de trabajo por la paz; y, finalmente, (viii) que la asistencia a dicho órgano, al Comité Nacional de Paz y a los Consejos Territoriales de Paz, es indelegable.

111. A juicio de la Corte, estas disposiciones no generan reproche alguno de constitucionalidad. Por el contrario, su constitucionalidad se justifica en las siguientes razones. Primera, como se señaló en párrafos anteriores, en relación con la creación y regulación de los órganos asesores y consultores del Gobierno Nacional, el Legislador, ordinario y extraordinario, cuenta con amplia libertad de configuración. Segunda, esta regulación resulta razonable, habida cuenta de que prevé dispositivos que (i) garantizan que el CNPRC comience a sesionar solo cuando cuente con la mayoría de sus miembros elegidos, y con ello se fortalece la participación y deliberación en el mismo; (ii) viabilizan los procesos de conformación del órgano e impiden que se obstaculice su conformación y el ejercicio de sus funciones, por ejemplo, mediante la autorización al Consejo para nombrar un representante temporal de la sociedad civil, en caso de controversia sobre su elección; (iii) aseguran que dicho órgano adapte su composición a futuras vicisitudes o cambios sociales, al permitírsele que se amplíe como lo estime conveniente; (iv) afianzan su rol como un foro participativo y deliberativo, al facultársele para invitar a funcionarios, miembros de la sociedad civil y voceros de la comunidad internacional; (v) incentiva la participación de los miembros de la sociedad civil en este órgano, al prever que ello no impide su participación en otras instancias de trabajo por la paz; y (vi) garantiza la presencia de los representantes de las entidades públicas y de las organizaciones que hacen parte del Consejo, dado que dispone que la asistencia al Consejo, al Comité o a la Secretaría Técnica es indelegable. Por último, reconoce razonablemente que el Gobierno tiene la facultad de reglamentar los mecanismos de elección de este órgano, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales.

112. El artículo 9 del Decreto Ley prevé que el periodo de los miembros del Consejo será (i) en el caso de los servidores públicos, el que corresponda al término en el que ocupen sus respectivos cargos, y (ii) en el caso de los particulares miembros de la sociedad civil, hasta tanto sean reemplazados por las organizaciones que representan, “y en todo caso, no podrán permanecer más de cuatro años en este cargo.”

113. Esta regulación tampoco despierta duda alguna sobre su constitucionalidad. Además de la libertad de configuración del Legislador en esta materia, para la Corte resultan razonables las limitaciones diferenciales previstas en relación con el periodo de los miembros del Consejo. Primero, en respecto de los servidores públicos, su periodo en el Consejo se extiende hasta tanto ocupen sus respectivos cargos. En efecto, resulta por completo razonable que tras su retiro del cargo, el funcionario que le reemplace también le suceda en su condición de integrante del CNPRC. Ello por cuanto su pertenencia a tal órgano se justifica en razón de su condición de representante de la entidad de la que se trate, condición que se extingue una vez se retira del cargo. Segundo, en el caso de los miembros de la sociedad civil, también resulta razonable que su pertenencia se limite hasta tanto (i) sean reemplazados por las organizaciones que representan y que (ii) en todo caso, no puedan permanecer más de cuatro años en este cargo. Esta última restricción se justifica además en la renovación de los integrantes del Consejo y la alternancia en su integración, lo cual redundará en la inclusión de nuevas visiones, discursos, planes y estrategias relativas a la política de paz.

### F.3. Funcionamiento y funciones

114. El funcionamiento y las funciones del CNPRC están reguladas en los artículos 5 y 6 del Decreto Ley 885 de 2017, que modifican los artículos 5 y 6 de la Ley 434 de 1998, respectivamente.

Ley 434 de 1998	Decreto Ley 885 de 2017
ARTÍCULO 5º.- <i>Funcionamiento.</i> El Consejo Nacional de Paz se reunirá cada dos (2) meses, sin perjuicio de que el Presidente de la República lo convoque a reuniones extraordinarias, cuando las circunstancias lo aconsejen, o la conveniencia pública lo exija.	ARTÍCULO 5º.- Modifíquese el Artículo 5º de 'la Ley 434 de 1998, el cual quedará así:
La inasistencia sin justa causa a las reuniones del Consejo Nacional de Paz, será causal de mala conducta para los funcionarios que la integren.	“ARTÍCULO 5º, Funcionamiento. El Consejo Nacional de Paz, <u>Reconciliación y Convivencia</u> se reunirá cada tres (3) meses, sin perjuicio de que el Presidente de la República, la Secretaría Técnica o <u>el 40% de los miembros que conforman el Consejo</u> lo convoque a reuniones extraordinarias, cuando las circunstancias lo aconsejen, o la conveniencia pública lo exija.
	La inasistencia sin justa causa a las reuniones del Consejo, será causal de mala conducta para los funcionarios que la integren.

ARTÍCULO 6º.- *Funciones.* El Consejo Nacional de Paz tendrá las siguientes funciones:

1. Como asesor y consultor del Gobierno Nacional:

a) Asesorar de manera permanente al Gobierno Nacional en materias relacionadas con la consecución de la paz;

b) Elaborar propuestas para el Gobierno Nacional acerca de soluciones negociadas al conflicto político armado interno, el respeto, promoción y defensa de los derechos humanos, la aplicación efectiva del Derecho Internacional Humanitario, la disminución de la intensidad o el cese de las hostilidades, la reincorporación a la vida civil de los miembros de los grupos guerrilleros, la reconciliación entre los colombianos, la consolidación de la democracia, y la creación de condiciones que garanticen un orden político, económico y social justo;

c) Proponer al Gobierno Nacional mecanismos de participación de la sociedad civil en los procesos de diálogo y negociación con los grupos guerrilleros;

d) Promover, difundir y establecer estrategias para que se respeten los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario;

e) Presentar sugerencias ante las autoridades competentes, debidamente sustentadas, en materia de organización territorial y competencia municipal de servicios públicos en plena concordancia con las políticas, planes y estrategias de paz concebidas. Las sugerencias son de obligatoria evaluación por parte de las autoridades, a excepción del órgano legislativo;

f) Motivar a la ciudadanía para presentar iniciativas en materia de paz, transmitir al Gobierno Nacional las propuestas de paz formuladas por la sociedad civil y promover en todo el país la cultura y la formulación educativa de la paz;

g) Asesorar al Gobierno Nacional en el diseño de las modalidades de acción y participación internacional, a partir de la colaboración de gobiernos extranjeros y entidades y organismos internacionales;

h) Proponer al Gobierno Nacional mecanismos de incentivos con el fin de propiciar inversión del sector privado en programas, políticas y planes de paz en las zonas de conflicto.

2. Como facilitador de la colaboración armónica de las entidades y órganos del Estado:

a) Diseñar los anteproyectos de políticas, estrategias, planes, programas y proyectos orientados a garantizar una paz integral;

b) Sugerir a las distintas entidades y organismos de la administración central y descentralizada, modificaciones en sus planes, programas y proyectos, para asegurar la ejecución de las políticas y estrategias del literal anterior. Las sugerencias deben ser evaluadas por las entidades y organismos correspondientes;

c) Promover la creación de los Consejos Departamentales y Municipales de Paz, y coordinar sus actividades;

d) Evaluar las actuales políticas y programas de reinserción y proponer las modificaciones y ampliaciones que permitan atender las necesidades futuras derivadas de un procesos de reconciliación nacional;

e) Solicitar a la autoridad competente su intervención o la realización de las investigaciones correspondientes, con el fin de hacer efectiva la debida aplicación y respeto de las normas relacionadas con los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario;

f) Elaborar el mapa del conflicto del país e identificar un orden de prioridades para la implementación de la política social y las inversiones para posibilitar la paz y el desarrollo en esas regiones.

3. Presentar un informe anual público al Congreso Nacional sobre el proceso de paz.

4. Dictarse su propio reglamento.

PARÁGRAFO.- La evaluación obligatoria que deben efectuar las entidades de la administración central y descentralizada deberá contener elementos técnicos y fundamentos de hecho y derecho que la sustente.

ARTÍCULO 6º.- Adiciónese un numeral y un literal al Artículo 6º de la Ley 434 de 1998, modifíquese el numeral 4 y reenumérense los numerales 3, 4 y 5 de la siguiente manera:

"Artículo 6º.- *Funciones.* El Consejo Nacional de Paz tendrá las siguientes funciones:

(...)

2. Como facilitador de la colaboración armónica de las entidades y órganos del Estado:

(...)

g) Ser el espacio central donde convergen en el nivel territorial todos los comités, mesas, instancias y mecanismos de participación en asuntos de paz, reconciliación, convivencia y no estigmatización. Los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia propiciarán un ambiente favorable para la articulación de estos mecanismos, al crear visiones estratégicas, encontrar puntos de conexión y falencias entre las acciones implementadas.

(...)

3. Como asesor y colaborador del Gobierno en:

a) El diseño y ejecución de un programa de reconciliación, convivencia y prevención de la estigmatización, con la participación de las entidades territoriales.

b) La promoción del respeto por la diferencia, la crítica y la oposición política.

c) La promoción del respeto por la labor que realizan en pro de la construcción de la paz y la reconciliación, diferentes movimientos y organizaciones políticas y sociales.

d) La promoción del respeto por la labor que realizan las organizaciones sociales y de derechos humanos, en particular aquellas que fiscalizan la gestión del gobierno y las que se opongan a sus políticas.

e) La promoción de la no estigmatización a grupos en condiciones de vulnerabilidad o discriminados como las mujeres, los pueblos y comunidades étnicas, población LGBTI, los jóvenes, niños y niñas y adultos mayores, las personas en condición de discapacidad, las minorías políticas y las minorías religiosas.

f) La puesta en marcha de programas de capacitación para funcionarios públicos y líderes de las organizaciones y movimientos sociales para garantizar la no estigmatización.

g) El impulso de programas de formación y comunicación para la apropiación del Acuerdo Final del 24 de noviembre de 2016, en especial sobre los diseños de participación política y social allí contenidos.

h) La creación de un programa especial de difusión del Acuerdo Final para que se implemente en todos los niveles del sistema de educación pública y privada.

i) El diseño y ejecución de campañas de divulgación masiva de una cultura de paz, reconciliación, pluralismo y debate libre de ideas en desarrollo de la democracia.

j) La promoción de la reconciliación, la convivencia y la tolerancia, especialmente en las poblaciones más afectadas por el conflicto, teniendo en cuenta el impacto desproporcionado del conflicto sobre las mujeres.

k) La capacitación a organizaciones y movimientos sociales, así como a funcionarios públicos en cargos de dirección, en los niveles nacional, departamental y municipal, en el tratamiento y resolución de conflictos.

l) La creación de una cátedra de cultura política para la reconciliación y la paz.

m) Constituir los PDET en instrumentos de reconciliación y convivencia en los territorios.

n) Fortalecer las relaciones de confianza, solidaridad y convivencia, y la reconciliación al interior de las comunidades, en el marco de desarrollo del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito.

o) La promoción de un Pacto Político Nacional que busque la reconciliación nacional y la Convivencia pacífica entre los colombianos.

p) Hacerse parte de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSVI) ampliada, cuando así lo solicite dicha Comisión.

4. Presentar un informe anual público al Congreso de la República sobre las acciones desarrolladas en el marco de sus funciones, el cual deberá socializarse con la sociedad civil.

5. Dictarse su propio reglamento.

115. El artículo 4 del Decreto Ley determina que el CNPRC se reunirá (i) cada tres meses, (ii) cuando el Presidente de la República, la Secretaría Técnica o el 40 % de los miembros que conforman el Consejo convoquen a reuniones extraordinarias, o (iii) cuando las circunstancias lo aconsejen, o la conveniencia pública lo exija. Además, prevé que, en el caso de los funcionarios públicos, la inasistencia sin justa causa a las reuniones del Consejo será causal de mala conducta.

116. Para la Corte, las reglas sobre el funcionamiento del CNPRC no dan lugar a cuestionamiento de constitucionalidad alguno. La periodicidad de las reuniones del CNPRC, esto es, que se reúna cada tres meses, garantiza la permanencia, la regularidad y el seguimiento del ejercicio de las funciones de este órgano. Por su parte, la posibilidad de que el Presidente de la República, la Secretaría Técnica o el 40 % de los miembros convoquen a sesiones extraordinarias, así como la reunión del Consejo siempre que las circunstancias lo aconsejen o la conveniencia lo exija, le permiten a este órgano ejercer sus funciones sin limitación temporal para sus reuniones. En tales términos, estas medidas y sus correspondientes finalidades no resultan contrarias a la Constitución.

117. Finalmente, a juicio de esta Corte, la última disposición, según la cual la inasistencia, sin justa causa, de los funcionarios públicos a las reuniones del Consejo será causal de mala conducta es (i) idónea, para asegurar su efectiva participación en dicho Consejo; (ii) necesaria, por cuanto es la medida que mejor permite alcanzar esta finalidad sin sacrificar derechos de los funcionarios; y, por último, (iii) proporcional, dado que, por un lado, trae consigo un alto grado de satisfacción de la participación de los funcionarios públicos que integran el CNPRC, y, por el otro, no reporta sacrificio alguno de derechos. En estos términos, esta medida no amerita reproche de constitucionalidad.

118. El artículo 6 de la Ley 434 de 1998 disponía que el Consejo Nacional de Paz tenía fundamentalmente dos grupos de funciones, a saber: (i) como asesor y consultor del Gobierno Nacional y (ii) como facilitador de la colaboración armónica de las entidades y los órganos del Estado. Este artículo es modificado por el artículo 6 del Decreto Ley 885 de 2017, en el cual se adiciona una específica función de este órgano como facilitador de la colaboración armónica de las entidades y órganos del Estado y se incluye otro grupo de funciones: aquellas que ejerce el Consejo (iii) *“como asesor y colaborador del Gobierno”* en relación con las dieciséis materias allí enlistadas. Además, respecto de la obligación de presentar el informe anual al Congreso de la República, el artículo 6 del Decreto Ley dispone que su objeto es dar cuenta de *“las acciones desarrolladas en el marco de sus funciones”* y que, en todo caso, *“deberá socializarse con la sociedad civil”*.

119. La Corte no advierte cuestionamiento de constitucionalidad alguno en relación con la regulación de las funciones prevista por el artículo 6 del Decreto Ley 885 de 2017. Además de fundarse en la amplia libertad de configuración del Legislador en esta materia, lo cierto es que el CNPRC está encargado de funciones propias de esta clase de órganos, esto es, funciones de asesoría. En efecto, la sección (g) adicionada al numeral 2 del artículo 6 de la Ley 434 de 1998 se corresponde con el rol de este órgano en su condición de facilitador de la colaboración armónica de las entidades del Estado, la cual resulta compatible con la Constitución Política.

120. Por su parte, el numeral 3 del artículo 6 del Decreto Ley 885 de 2017 adiciona dieciséis funciones relativas al diseño y ejecución de un programa de reconciliación, convivencia y prevención de la estigmatización, promoción del respeto por la diferencia, la crítica y la oposición política, y la puesta en marcha de programas de capacitación para funcionarios públicos y líderes de las organizaciones y movimientos sociales para garantizar la no estigmatización, entre otras. Al respecto, la Corte advierte que si bien dichas secciones describen actuaciones como *“el diseño y ejecución”*, *“la promoción”*, *“la puesta en marcha”*, *“el impulso de programas”*, *“la creación de un programa especial”*, y, *“la capacitación”*, lo cierto es que todas están agrupadas en el numeral tercero bajo la premisa según la cual el Consejo Nacional de Paz y Reconciliación actuará *“como órgano asesor y colaborador del Gobierno”*.

121. En tales términos, para la Corte resulta claro que la función de asesoría y colaboración del CNPRC en relación con el Gobierno Nacional, respecto de las actuaciones descritas en el numeral 3 del artículo 6 del Decreto Ley 885 de 2017, no implica la adopción de decisiones y la definición de políticas, funciones propias de los órganos decisorios, que no asesores. Por el contrario, de este artículo, en relación con estas específicas actuaciones, se desprende claramente que el Consejo tendrá un mero rol de *“asesoría y colaboración”*, el cual resulta compatible con su naturaleza de órgano asesor y consultor y, por lo tanto, se ajusta a la Constitución<sup>66</sup>.

122. Por último, la Corte advierte que la obligación del CNPRC de presentar un informe anual al Congreso de la República sobre sus actividades así como de socializarlo con la sociedad civil se ajusta plenamente al marco general de mecanismos de rendición de cuentas y controles públicos previsto en la Constitución y desarrollados por la Ley 5 de 1992.

#### F.4. El Comité Nacional y la Secretaría Técnica

123. El Comité Nacional de Paz para la Reconciliación y la Convivencia y la Secretaría Técnica del CNPRC están regulados por los artículos 7 y 8 del Decreto Ley 885 de 2017, que modifican los artículos 7 y 10 de la Ley 434 de 1998, en los siguientes términos:

Ley 434 de 1998

Decreto Ley 885 de 2017

ARTÍCULO 7º.- *Comité Nacional de Paz.* El Consejo Nacional de Paz designará un Comité Nacional de Paz de sus propios miembros, agencia del Estado, como órgano ejecutor de las funciones que le delegue el Presidente de la República y aquellas que le asigne o delegue el Consejo Nacional de Paz, de conformidad con su reglamento.

El Comité estará compuesto por siete (7) miembros del Consejo Nacional de Paz, al menos tres de ellos representantes de los organismos de la sociedad civil. La elección del Comité quedará establecida en el reglamento del que habla el Artículo anterior.

En el ejercicio de las funciones propias del Comité, los particulares estarán sometidos al control del Ministerio Público.

ARTÍCULO 10º.- *Secretaría Técnica.* La Secretaría Técnica será ejercida por la Oficina de Alto Comisionado para la Paz de la Presidencia de la República en los términos que el reglamento del Consejo determine.

Son funciones de la Secretaría Técnica, entre otras, las siguientes:

- a) Coordinar, canalizar y acompañar el desarrollo e implementación de los acuerdos, disposiciones, proyectos y sugerencias que emanen del Consejo Nacional de Paz;
- b) Desarrollar e implantar la coordinación interinstitucional;
- c) Las demás que le asigne el Consejo Nacional de Paz.

ARTÍCULO 7º.- Modifíquese el Artículo 7 de la Ley 434 de 1998, el cual quedará así:

“ARTÍCULO 7º, Comité Nacional de Paz para la Reconciliación y la Convivencia. El Consejo Nacional de Paz para la Reconciliación y la Convivencia, designará un Comité Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia de entre sus propios miembros, compuesto por trece (13) de ellos de los cuales al menos siete (7) serán representantes de las organizaciones de la sociedad civil, tres (3) de los organismos del Estado, y los tres (3) restantes de libre escogencia de quienes integran el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia. Se debe garantizar la participación de las mujeres.

La elección del Comité quedará establecida en el reglamento del que habla el Artículo anterior.

En el ejercicio de las funciones propias del Comité, los particulares estarán sometidos al control del ministerio público”.

ARTÍCULO 8º.- Modifíquese el Artículo 10 de la Ley 434 de 1998, el cual quedará así:

“ARTÍCULO 10º Secretaría Técnica. La Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia será ejercida por dos representantes del mismo, de los cuales uno será la Oficina del Alto Comisionado para la Paz de la Presidencia de la República y el otro un representante de la sociedad civil, elegido por el Comité Nacional en los términos que el reglamento del Consejo determine. Son funciones de la Secretaría Técnica, entre otras, las siguientes:

- a) Coordinar, canalizar y acompañar el desarrollo e implementación de los acuerdos, disposiciones, proyectos y sugerencias que emanen del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia;
- b) Desarrollar y promover la coordinación interinstitucional;
- c) Las demás que le asigne el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia”.

124. El artículo 7 del Decreto Ley señala que el CNPRC designará un Comité Nacional de Paz<sup>67</sup>, Reconciliación y Convivencia de entre sus propios miembros, el cual estará compuesto por trece (13) de ellos, de los cuales al menos siete (7) serán representantes de las organizaciones de la sociedad civil, tres (3) de los organismos del Estado, y los tres (3) restantes de libre escogencia de quienes integran el CNPRC. Este artículo dispone también que (i) se garantizará la participación de mujeres, (ii) la elección de los miembros del Comité se regulará en el reglamento del Consejo, y, (iii) los particulares que ejerzan las funciones del Comité estarán sometidos a control por parte del Ministerio Público.

125. El artículo 8 del Decreto Ley regula la Secretaría Técnica del CNPRC, para lo cual modifica el artículo 10 de la Ley 434 de 1998. Esta Secretaría será ejercida por dos representantes del Consejo, uno será la Oficina del Alto Comisionado para la Paz de la Presidencia de la República y, el otro, un representante de la sociedad civil elegido por el Comité Nacional. Las funciones de esta Secretaria Técnica no fueron modificadas por el Decreto Ley. En este sentido, sus funciones son: (i) coordinar, canalizar y acompañar el desarrollo e implementación de los acuerdos, disposiciones, proyectos y sugerencias que emanen del Consejo; (ii) desarrollar y promover la coordinación interinstitucional; y, (iii) las demás que le asigne el Consejo.

126. Para la Corte, la regulación dispuesta por estos dos artículos en relación con la composición del Comité Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia y la Secretaría Técnica no genera cuestionamiento alguno de constitucionalidad. Por el contrario, la Corte advierte varias razones que justifican su exequibilidad. Primera, esta regulación se justifica en la amplia libertad de configuración sobre esta materia, en ejercicio de la cual, el Legislador ostenta la competencia para determinar la estructura y composición de los órganos que ejercen funciones de asesoría y consultoría. Segunda, la composición del Comité Nacional de Paz se advierte razonable en la medida en que asegura la representación de los órganos que integran el Consejo de manera proporcional a su participación, esto es, en mayor medida a las organizaciones de la sociedad civil y, en todo caso, garantiza la participación de los organismos del Estado. Además, se garantiza la participación de las mujeres en dicha instancia, lo cual resulta compatible con el deber del Estado de promoción de sus derechos. Finalmente, también se aprecia razonable que los particulares que ejerzan las funciones del Comité estén sometidos a control por parte del Ministerio Público habida cuenta de sus funciones previstas en el artículo 8 de la Ley 434 de 1998.

127. Por su parte, en relación con la Secretaria Técnica, la Corte estima razonable (i) su composición, habida cuenta de que garantiza paridad entre los órganos estatales y las organizaciones de la sociedad civil, y (ii) sus funciones, dado que son compatibles con las tareas de

seguimiento de proyectos y coordinación interinstitucional, propias de las funciones de asesoría y consultoría del CNPRC. Por tal razón, declarará su exequibilidad.

#### F.5. Los Consejos Regionales

128. Los Consejos Regionales o Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia están regulados en el artículo 10 del Decreto Ley 885 de 2017, que adiciona el artículo 13 de la Ley 434 de 1998, en los siguientes términos:

Ley 434 de 1998	Decreto Ley 885 de 2017
ARTÍCULO 13º.- <i>Consejos Regionales</i> . Las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales están autorizadas para crear, a iniciativas del respectivo Gobernador o Alcalde los Consejos Departamentales o Municipales de Paz.	ARTÍCULO 10º.- Adiciónense los siguientes párrafos al Artículo 13 de la Ley 434 de 1998, así:  (...)
Las funciones y composición serán análogas a las del Consejo Nacional de Paz, salvo en lo referente a las ejercidas en desarrollo de delegación presidencial.	“ARTÍCULO 13. Consejos Regionales. Las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales están autorizados para crear, a iniciativas del respectivo Gobernador o Alcalde, los Consejos Departamentales o Municipales de Paz.
Las actuaciones de los Consejos Departamentales y Municipales de Paz deberán ser realizadas en coordinación con el Comité Nacional de Paz y en concordancia con las directrices y parámetros que este señale.	(...)  <u>PARÁGRAFO 1º. Los ciudadanos podrán recurrir a los mecanismos de participación establecidos en la Constitución y la Ley para promover la creación de los Consejos territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia.</u>  <u>PARÁGRAFO 2º. Para todos los efectos, los Consejos Departamentales y Municipales de Paz serán también denominados como Consejo Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia.</u>

129. El artículo 10 del Decreto Ley 885 de 2017 modifica el artículo 13 de la Ley 434 de 1998. Con esta modificación, este artículo (i) autoriza a las Asambleas Departamentales y a los Concejos Municipales a crear, por iniciativa del Gobernador o del Alcalde, respectivamente, los Consejos Departamentales o Municipales de Paz; (ii) dispone que, por medio de los mecanismos de participación, los ciudadanos podrán promover la creación de tales Consejos; y, finalmente, (iii) señala que estos órganos también se denominan Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia.

130. Contrario a lo sostenido por el Colectivo de Abogados, la Corte encuentra que, en estos precisos términos, el artículo 10 del Decreto Ley 885 de 2017 es constitucional por las siguientes razones. Primero, esta disposición respeta las competencias constitucionales de las Asambleas Departamentales y de los Concejos Municipales relativas a determinar la estructura de la administración y las funciones de sus dependencias en sus respectivos entes territoriales (Arts. 300<sup>68</sup> y 313<sup>69</sup> de la CP). En efecto, dichas corporaciones político-administrativas conservan absoluta autonomía para decidir sobre la creación de los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia en sus entes. Segundo, esta disposición habilita a los ciudadanos para promover la creación de dichos órganos al interior de cada ente territorial, con lo cual se incentiva el uso de los mecanismos participación y fomenta la cultura de participación democrática.

131. Resta solo mencionar que el artículo 12 del Decreto Ley *sub examine*, el cual dispone que “*El presente Decreto Ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias*”, no da lugar a reparo alguno de constitucionalidad. La Corte simplemente advierte que aquellas disposiciones de la Ley 434 de 1998 que no hubieren sido derogadas, expresa o tácitamente, por este Decreto Ley conservan su vigencia.

#### VI. DECISIÓN

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

#### RESUELVE

Declarar EXEQUIBLE el Decreto Ley No. 885 de 26 de mayo de 2017, “*por medio del cual se modifica la Ley 434 de 1998 y se crea el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia*”.

Notifíquese y comuníquese,

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ  
Presidente

CARLOS BERNAL PULIDO  
Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA  
Magistrada  
*Con aclaración de voto*

ALEJANDRO LINARES CANTILLO  
Magistrado  
*Con aclaración de voto*

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO  
Magistrado  
*Impedido*

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO  
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER  
Magistrada  
*Con aclaración de voto*

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS  
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS  
Magistrado  
*Con aclaración de voto*

ROCÍO LOAIZA MILIÁN  
Secretaria General (e)

ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA CRISTINA PARDO SCHLESINGER A LA SENTENCIA C-608/17

Referencia: expediente RDL-020

Revisión de constitucionalidad del Decreto Ley 885 de 2017 "*Por medio del cual se modifica la Ley 434 de 1998 y se crea el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia*".

Magistrado Ponente:

CARLOS BERNAL PULIDO

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Sala Plena, y pese a estar de acuerdo con la decisión tomada por la sentencia C-608 de 2017, aclaro mi voto, por considerar que la exigencia del requisito de estricta necesidad o "*competencia material del ejecutivo*" -tal como la Sala Plena de la Corporación lo exigió al Decreto Ley 885 de 2017-, carece de fundamento constitucional, en particular porque desnaturaliza las competencias del ejecutivo en el marco del Acto Legislativo 1 de 2016 y desatiende la importancia que tiene la rapidez en la implementación del Acuerdo Final para la paz.

Expondré mi postura con base en las dos razones indicadas. En primer lugar, el alcance de las competencias del ejecutivo a partir del Acto Legislativo 1 de 2016, y en segundo lugar, la urgencia que requiere la implementación del Acuerdo y, finalmente, me referiré a la integralidad del proceso y al carácter inescindible de las medidas.

1. La Competencia Legislativa excepcional del Acto Legislativa 01 de 2016

La Constitución Política, en virtud de la reforma surtida por el Acto Legislativo 1 de 2016, dotó al Presidente de la República de una competencia especial para dictar los Decretos con fuerza de Ley dirigidos a la implementación del Acuerdo Final, en los siguientes términos:

"ARTÍCULO 2°. La Constitución Política tendrá un nuevo artículo transitorio, el cual quedará así: Artículo transitorio. Facultades presidenciales para la paz. Dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, facúltese al Presidente de la República para expedir los decretos con fuerza de ley cuyo contenido tendrá por objeto facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Las anteriores facultades no podrán ser utilizadas para expedir actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes códigos, leyes que necesitan mayorías calificada o absoluta para su aprobación, ni para decretar impuestos. Los decretos con fuerza de ley que se dicten en desarrollo de este artículo tendrán control de

constitucionalidad automático posterior a su entrada en vigencia. El procedimiento de revisión de constitucionalidad de estas disposiciones deberá surtir por parte de la Corte Constitucional dentro de los dos meses siguientes a su expedición.”

El artículo transitorio de la Carta consagra expresamente los límites de las facultades entregadas, en cuanto al tiempo (*Dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo*), la conexidad con el acuerdo (*cuyo contenido tendrá por objeto facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*), las jerarquías y materias normativas (*Las anteriores facultades 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*) y, además, implementa un control automático de constitucionalidad para las normas que se profieran en el marco de estas competencias.

Sin embargo, ni el artículo que otorga constitucionalmente las facultades, ni ninguna otra disposición de la Carta Política, establecen que los decretos con fuerza de ley que se expiden en uso de dichas competencias deban ser “*estrictamente necesarios*”. Fue la sentencia C-160 de 2017 la primera decisión de la Corte Constitucional en la que se fijó este límite. El argumento se sostuvo en lo decidido en la Sentencia C-699 de 2016, por la cual se declaró la exequibilidad del Acto Legislativo 01 de 2016, y en donde la Corte manifestó que “*en desarrollo de este control, la Corte deberá verificar que los decretos con fuerza de ley cumplan la finalidad para la cual se confieren las facultades, a saber, facilitar o asegurar el desarrollo normativo del acuerdo final; que tengan entonces una conexidad objetiva, estricta y suficiente con el referido acuerdo; que se den en circunstancias excepcionales, pues las facultades son precisamente extraordinarias, lo cual supone que sea necesario usarlas en vez de acudir al trámite legislativo ante el Congreso; y que respeten en general el ordenamiento constitucional*”. Esta redacción fue interpretada de la forma más radical posible en el examen de constitucionalidad del Decreto Ley 2204 de 2016 “*Por el cual se cambia la adscripción de la Agencia de Renovación del Territorio*”, llegando al extremo de exigir al Gobierno una carga argumentativa sobre la estricta necesidad para usar las facultades legislativas especiales y, por no encontrar dicha argumentación en la parte motiva de la norma, la sentencia decidió declararla inexecutable. La exigencia del requisito se planteó en la sentencia C-160 de 2016 con las siguientes palabras:

“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 dichas 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 1 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 y especiales.

(...) [L]e corresponde al Ejecutivo 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.

Evidentemente la decisión excede aquello establecido por la sentencia C-699 de 2016, donde lo único que se exigía, además de la conexidad, era que el uso de las competencias se dé “*en circunstancias excepcionales, pues las facultades son precisamente extraordinarias, lo cual supone que sea necesario usarlas en vez de acudir al trámite legislativo ante el Congreso*.” Si la Corte aceptó que la reforma constitucional del Acto Legislativo 1 de 2016 no constituía una sustitución a la Carta, fue porque consideró que las competencias excepcionales que surtían de la reforma se justificaban claramente en la búsqueda de un logro que constituye un fin esencial del Estado Colombiano y un derecho fundamental de los ciudadanos, la paz. Es porque existe una situación excepcional que potencialmente pone fin a más de cinco décadas de guerra fratricida, y que puede entrar en riesgo si se deja pasar mucho tiempo, que se hace necesario usar vías expeditas para generar los ajustes legales e institucionales requeridos en la implementación del Acuerdo Final logrado con las FARC.

En otras palabras, la circunstancia excepcional que amerita acudir a las facultades para dictar decretos con fuerza de ley es el proceso de implementación del Acuerdo de Paz en el que se encuentra el país, que constituye la razón de ser del Acto Legislativo 01 de 2016 y de todas las normas conexas que se desarrollan en uso de sus facultades. La reforma constitucional que les sirve de fundamento se planteó para agilizar un proceso de formación normativa que en su trámite ordinario resultaría incompatible con las necesidades propias del Acuerdo Final. Esa fue la decisión del legislador en su rol de constituyente derivado y así lo admitió esta Corporación en la sentencia C-699 de 2016, aceptando que la transicionalidad hacia el logro de la paz justificaba la flexibilización incluso de los procesos de reforma.

Frente a los decretos ley, es evidente que el proceso de implementación de los acuerdos es, en sí mismo, una situación excepcional que amerita actuar de forma célere, pues como se verá más adelante, los retrasos son un grave riesgo para la efectividad del Acuerdo en cuanto al logro de la paz. Por eso, existiendo de antemano una situación excepcional que sirvió de base a la expedición del Acto Legislativo 01 de 2016, esto es, existiendo una norma constitucional que expresamente lo autoriza, además de desgastante institucionalmente y redundante argumentativamente, resulta ser un ejercicio inútil hacer un examen de necesidad estricta, si se ha examinado de antemano la conexidad con el Acuerdo Final, puesto que si las normas están ligadas al proceso de paz, la excepcionalidad que la justifica es evidente.

## 2. La urgencia de la implementación

Según las experiencias internacionales, el paso del tiempo es uno de los factores que mayores efectos negativos tiene frente a la eficacia de los acuerdos de paz.

Según indica el estudio de Stanford University sobre implementación de procesos de paz,<sup>70</sup> la concepción del logro de la paz como un fenómeno lineal, que simplemente se consolida luego de un acuerdo, dejó de ser válido desde la década de los años 80, *“cuando varias guerras civiles- Angola, Ruanda y Liberia- desafiaron esa visión y dejaron en claro la importancia que tienen las dificultades de las partes para cumplir sus compromisos. La etapa inmediatamente posterior a la firma de un Acuerdo, lejos de ser una época de reducción de conflictos, es un lapso cargado de riesgos, incertidumbre y vulnerabilidad para las partes en conflicto y los civiles que están en el medio.”*<sup>71</sup>.

En efecto, el problema más importante a corto plazo, antes de la consolidación de una paz general y permanente, es cómo evitar que el conflicto entre las mismas partes que llegaron al acuerdo se renueve. Los resultados en la implementación de un proceso de paz no se miden, por lo tanto, a largo plazo, puesto que son diversos los fenómenos que intervienen en la consolidación de la estabilidad posterior,<sup>72</sup> sino que se analizan a corto plazo, en la mayor parte de los estudios dentro de los dos años siguientes, que es cuando, por regla general, se logran los pasos definitivos y se puede por lo tanto calificar el éxito o fracaso de un proceso de paz.<sup>73</sup>

Según lo sostiene parte de la doctrina, la implementación urgente de los acuerdos de paz es una cuestión determinante, pues está demostrado por experiencias internacionales que la seriedad de la fase de implementación de los acuerdos es crucial para la estabilidad de la paz y para que no se reabran puntos de negociación que ya habrían sido superados.<sup>74</sup>

Del análisis de los datos de la Peace Accord Matrix (PAM) de Notre Dame University - la matriz más importante de evaluación de acuerdos de paz en el mundo-, es posible extraer un parámetro común entre los casos de éxito y aquellos que han fracasado en la implementación de los acuerdos de paz. El éxito o el fracaso del resultado final de un proceso de paz parecen tener una relación directa con el grado de avance en la implementación que se logre en los meses subsiguientes a la firma de los acuerdos. Algunos de los casos, que prueban esta tesis como ejemplos de fracaso o éxito en la implementación temprana y en la consolidación final de la paz son los siguientes:<sup>75</sup>

a) India ha adelantado diversos acuerdos de paz. El primero de ellos, con el primer acuerdo de Bodo, es un ejemplo de fracaso producto de la inexistencia de un marco jurídico para implementar los compromisos. El acuerdo estipulaba la creación de un Consejo Autónomo de Bodo - democráticamente electo -. El consejo estaba específicamente obligado a salvaguardar las prácticas religiosas y sociales de los habitantes de esa región, y para ello tendría una serie de competencias. Sin embargo, no se logró adelantar el marco jurídico para ello y las elecciones para implementarlo jamás se realizaron.<sup>76</sup> Al primer año sólo se logró implementar el 23,52% de los acuerdos y no se realizaron más avances.<sup>77</sup> El resultado fue que en menos de dos años, el conflicto recrudeció y la región fue azotada por una ola de violencia étnica que duró casi una década, hasta que en el año 2003 se logró un nuevo acuerdo.<sup>78</sup>

b) Angola, en cuyo primer acuerdo de paz (Protocolo de Lusaka, 1994), durante el primer año sólo se logró implementar el 1,85% de los compromisos, a los 5 años tan sólo se había avanzado el 53,7%. La ONG Amnistía Internacional, evidenciando lo sucedido manifestó:

*“El Protocolo de Lusaka lo firmaron el gobierno angoleño y la Unión Nacional para la Independencia Total de Angola (UNITA) el 20 de noviembre de 1994 en Lusaka, Zambia. En virtud de este acuerdo, la ONU aceptó establecer una nueva operación de mantenimiento de la paz en Angola. UNAVEM III quedó establecida en virtud de la Resolución 976 del Consejo de Seguridad de la ONU del 8 de febrero de 1995. Al cumplirse el primer año de UNAVEM III, el Consejo de Seguridad decidió ampliar su mandato sólo tres meses, en lugar de los seis que recomendaba el Secretario General de la ONU. Esta decisión reflejaba la creciente impaciencia de la comunidad internacional ante los lentos progresos del proceso de paz. Existe el riesgo de que la ONU se retire de Angola si no se producen avances reales de aquí al 8 de mayo, fecha en que se revisará el mandato de UNAVEM III. Si eso ocurre, las perspectivas de restablecimiento de la paz y de respeto a los derechos humanos sufrirán un largo estancamiento.”*<sup>79</sup>

La falta de implementación del acuerdo generó en los años subsiguientes el recrudecimiento de la guerra, *“[l]a reanudación de los combates provocó el desplazamiento de cientos de miles de angoleños y un auténtico desastre humanitario. Millares de soldados desmovilizados encontraron serias dificultades al retornar a sus aldeas de origen, ante las escasas perspectivas de empleo en los pueblos rurales pequeños y la lenta llegada de la ayuda económica.”*<sup>80</sup> Esta situación siguió empeorando hasta que en el año 2002 se logró firmar un nuevo acuerdo, que gracias a las lecciones aprendidas se implementó de la forma más célere posible. *“tan solo en el primer año se logró implementar el 68,42% lo que explica, en parte, su éxito.”*<sup>81</sup>.

c) En el caso de Senegal, se firmó el primer acuerdo de paz en diciembre de 2004. Sin embargo, las dificultades y demoras en cumplir los compromisos y avanzar en la implementación hicieron que éste fracasara.<sup>82</sup> Según la matriz de la Universidad de Notre Dame, la implementación del acuerdo, no solo fue lenta sino que en el tercer año retrocedió, del 33 al 25%, de tal forma que cinco años después de la firma, no se había podido pasar del 30% en el avance. El fracaso del proceso hizo necesario realizar un nuevo acuerdo en el año 2012.

Ejemplos de éxito en la consolidación de la paz, que fueron considerados por esta Corte en la sentencia C-699 de 2016<sup>83</sup> dan cuenta de la importancia de la implementación célere de los acuerdos, así: a) En el acuerdo de Bosnia y Herzegovina de 1995 el Estado logró implementar el 72% del acuerdo de paz tan solo en dentro del primer año siguiente a la firma. Los acuerdos implicaban llevar a cabo reformas legales y constitucionales para su implementación y el logro de la paz. En el primer año se adelantaron todas las reformas legislativas, y en el segundo se culminaron por completo las reformas constitucionales. Pese a las grandes dificultades que implicaron las reformas y los debates en torno a las complejidades del proceso, el acuerdo se implementó y desde entonces, pese a las grandes dificultades que tiene el Estado Bosnio por su conformación multiétnica, no ha habido nuevos enfrentamientos bélicos.<sup>84</sup> b) En el Salvador, *“además de ser un caso de éxito en la consolidación de la paz, es una muestra de la importancia de la agilidad en la implementación”*.<sup>85</sup> Al segundo año, ejecutó el 68,05% de los acuerdos a los que se llegó en el marco de las negociaciones.<sup>86</sup> La implementación de los acuerdos del Salvador<sup>87</sup> requería de reformas constitucionales. Al primer año, más de la mitad de este punto se había cumplido y al segundo año se cumplió de forma completa. c) Irlanda del Norte es un ejemplo particularmente relevante, porque utilizó mecanismos de *fast track* para adelantar con prontitud las reformas constitucionales y legales

pertinentes para la implementación del acuerdo. El éxito de la medida se evidencia en que en el primer año se realizaron todas las reformas normativas necesarias, llegando a este punto del acuerdo se cumplió por completo y actualmente es el uno de los países que más ha avanzado en el proceso general de implementación.

Las razones por las cuales la celeridad en el tiempo de implementación se convierte en un aspecto de vital importancia para el éxito del proceso de paz son diversas, pero en general, han sido identificados algunos factores que pueden clasificarse así:

a) Seguridad: el desarme, desmovilización y reintegración de los combatientes requiere agilidad para evitar los riesgos de seguridad, puesto que en la medida en que comienzan a desarmarse se crea una situación de tensión que incrementa los riesgos de volver al conflicto. *“Cuanto menos armas tienen, más vulnerables se sienten. Cuanto más vulnerables se sienten, más sensibles se muestran a las posibles violaciones y transgresiones, y cuanto más sensibles son a las violaciones y transgresiones, menos dispuestos se encuentran a cumplir con su parte del acuerdo”*<sup>88</sup>

b) La confianza generada por las instituciones y las normas: la implementación rápida de las normas pactadas sobre participación democrática y garantías de no violencia, genera en los actores desmovilizados una confianza razonable sobre su seguridad. *“Se trata, en suma, de la aplicación de una estrategia no coercitiva - de construcción de confianza- que ha ido ganando terreno en el manejo de los conflictos armados intraestatales”*.<sup>89</sup> Esta confianza alienta a continuar en el proceso, especialmente cuando las reformas permiten una participación democrática.

c) El efecto nocivo de los boicoteadores: el profesor Stedman hace énfasis en la importancia que pueden tener aquellos que aprovechan el proceso para lograr intereses oportunistas, *“los ‘saboteadores’, entendidos como actores que quedan fuera de los acuerdos pactados o que se ven afectados por los mismos, buscan descomponer el incipiente sistema de implementación.”* Esto tiene efectos en dos vías, una primera frente a aquellos que se oponen al proceso, para lo cual el lapso de tiempo que transcurre en la implementación es una oportunidad de frustrar el proceso. Otros que buscan sacar provecho de las medidas de implementación, desdibujando su naturaleza y generando efectos nocivos en la estabilización de los acuerdos. Para Stedman, *“1) cualquier actor puede actuar de forma oportunista, no sólo los actores que fueron excluidos, y 2) el cumplimiento de los acuerdos requiere estrategias de diseño institucional y no sólo sobre el manejo específico de estos grupos”*.<sup>90</sup>

Esta situación es ampliamente reconocida y ha motivado que la comunidad internacional le manifieste al Gobierno colombiano la importancia de actuar con celeridad en la implementación del Acuerdo.

En su comunicado en diciembre de 2016, el entonces Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki Moon, manifestó: *“La ratificación del Acuerdo constituye un hito importante en el proceso de paz que reafirma las esperanzas de todos los colombianos por un futuro de paz y prosperidad después de décadas de conflicto. El Secretario General espera que todos los esfuerzos se dirijan rápidamente al arduo trabajo de implementación del acuerdo, con especial énfasis en poner fin a la violencia y traer los beneficios de la paz a las regiones y a las comunidades vulnerables más afectadas por el conflicto.”*<sup>91</sup>

En junio de 2017, el actual Secretario General de las Naciones Unidas ha seguido con atención el proceso de implementación, y recientemente se manifestó alentando a la continuidad de los esfuerzos en esa tarea. *“El Secretario-General considera alentador el progreso realizado en la implementación del acuerdo de paz en Colombia, en particular con respecto a la finalización de la entrega ayer del primer 30 por ciento de las armas individuales de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP) a la Misión de Naciones Unidas. El Secretario-General exhorta ambas partes a continuar avanzando hacia mayores progresos en la implementación de sus respectivos compromisos plasmados en el acuerdo de paz y reitera la disposición de las Naciones Unidas para continuar apoyando el proceso de paz, según sea requerido.”*<sup>92</sup>

Por lo tanto, no cabe duda de que la celeridad en las medidas destinadas a la implementación del Acuerdo es una condición indispensable para lograr la consolidación de la paz. Todos los factores identificados por la doctrina entran en juego en el caso colombiano y generan riesgos que solo pueden ser superados si el Estado actúa de forma ágil, promoviendo seguridad, confianza y debilitando las posibilidades de que terceros afecten nocivamente las condiciones necesarias para lograr la paz. Esta celeridad no solo ha sido reconocida por la doctrina y por las instancias internacionales, sino que esta misma Corte ha dado cuenta de ello en sus pronunciamientos. Por lo tanto, exigir una argumentación sobre la necesidad de acudir a una vía expedita para proferir las normas destinadas a la implementación del Acuerdo, es una postura desprovista de sentido, que contradice la jurisprudencia y desconoce la evidencia.

### 3. La integralidad del proceso de paz

Una posible vía argumentativa para sustentar que se hace necesario revisar la *“estricta necesidad”* de cada medida en que se haga uso de las competencias del Acto Legislativo 01 de 2016, es suponer que la diferencia en las materias de cada norma hace necesario analizar y valorar la urgencia de cada una de ellas de forma separada.

El problema de este argumento es que desconoce la naturaleza integral del proceso de justicia transicional en Colombia. La integralidad del proceso gira en torno a dos aspectos. El primero, en cuanto el proceso de paz en Colombia no se concentra en un solo asunto (como podría ser la amnistía), sino en todos los elementos necesarios para la consolidación de la paz, incluyendo reformas institucionales y reformas destinadas a generar los cambios indispensables para la sostenibilidad de los efectos. El segundo significa que todas las medidas conexas con los acuerdos, son igualmente esenciales para el logro de la paz. Por lo tanto el proceso es uno solo y las medidas son inescindibles, con lo cual se evita, justamente, la desarticulación del proceso y el incumplimiento de ciertos aspectos del Acuerdo. Esto genera confianza en las partes y evita que se desfigure lo pactado.

El proceso colombiano hace por lo tanto parte del enfoque integral de la justicia transicional, que ha alcanzado un considerable nivel de aceptación en los últimos años. En su informe del 2004 sobre el *“Estado de Derecho y la Justicia de Transición en las Sociedades que sufren o han sufrido conflictos”*, el Secretario General de las Naciones Unidas describe la justicia de transición como una *“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”* (párr. 8). En la introducción del escrito, señala el Secretario: *“Justicia, paz y democracia no son objetivos mutuamente excluyentes sino más bien imperativos que se refuerzan uno al otro. Para avanzar hacia la consecución de los tres objetivos en las frágiles situaciones posteriores a los conflictos se requieren una planificación estratégica, una integración cuidadosa y una secuencia sensata de las actividades. De nada servirá centrarse exclusivamente en una determinada institución o desestimar a la sociedad civil o a las víctimas”*. Sobre el asunto de la integralidad señala el informe que *“23. Nuestra experiencia confirma que un planteamiento poco sistemático del Estado de derecho y la justicia de transición, no arrojará resultados satisfactorios en una nación devastada por la guerra y marcada por las atrocidades. Las estrategias relativas al Estado de derecho y a la justicia, para ser eficaces, deben ser cabales y dar participación a todas las instituciones del sector de la justicia, tanto oficiales como no oficiales, en el desarrollo y la aplicación de un plan estratégico para el sector, controlado y dirigido desde el país.”*<sup>93</sup>

Según lo señaló el Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Pablo de Greiff, ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2012, *“La justicia transicional implica la articulación de una serie de medidas, judiciales o extrajudiciales, y puede abarcar el enjuiciamiento de personas, el resarcimiento, la búsqueda de la verdad, la reforma institucional, la investigación de antecedentes, la remoción del cargo o combinaciones de todas las anteriores, tal como ha reconocido el propio Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas”*.

Para el Relator, la práctica ha demostrado que las iniciativas aisladas y fragmentarias de procesos de paz, no logran resultados permanentes en la estabilidad de la transición. No basta con la justicia penal. *“Si se desarrollan en forma aislada, ni siquiera los procesos más rigurosos de búsqueda de la verdad son equiparados a justicia, ya que la revelación de la verdad no satisface plenamente la necesidad de una reparación adecuada. La justicia no solo obliga a conocer los hechos sino que también requiere actuar sobre la verdad descubierta. Del mismo modo, las reparaciones sin enjuiciamiento, la búsqueda de la verdad o la reforma institucional son fácilmente interpretables como intentos de comprar la aquiescencia de las víctimas. Por último, las medidas de reforma de las instituciones, como la investigación de antecedentes y depuración del personal, también resultarán insuficientes a falta de los demás mecanismos, tanto para hacer frente a las violaciones como para garantizar que no se repitan”*.<sup>94</sup>

En el mismo sentido se han pronunciado 5 de los 7 jueces de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, quienes, firmando en conjunto el voto concurrente del Juez García Sayán a la Sentencia sobre las Masacres del Mozote Vs. El Salvador (2012), sostuvieron:

*“21. A partir del derecho internacional de los derechos humanos y, particularmente, de la Convención Americana, se pueden delinear algunos criterios fundamentales en la perspectiva de procesar estas tensiones, que en el fondo es la tensión entre justicia y reconciliación. 22. Un primer y obvio punto de partida es que la situación anómala y excepcional de un conflicto armado no internacional genera que pueden contarse por millares los nombres de los victimarios y, especialmente, de las víctimas. Esa situación excepcional suele demandar mecanismos de respuesta también excepcionales. La clave está en construir el ejercicio de ponderación que procese de la mejor manera esa tensión entre justicia y terminación del conflicto para lo cual se debe considerar varios componentes, tanto judiciales como no judiciales. Que se orienten, simultáneamente, en la búsqueda de la verdad, justicia y la reparación. Esto se debe a que las demandas derivadas de masivas violaciones, las respuestas a las secuelas dejadas por el conflicto y la búsqueda de la paz duradera, demandan de los Estados y la sociedad en su conjunto la aplicación de medidas concurrentes que permitan el mayor grado de atención simultánea a esos tres derechos. 23. En este contexto, los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, deben ser entendidos como interdependientes. Solo la aplicación integrada de medidas en favor de las víctimas en todos esos ámbitos puede conseguir resultados eficaces y concordantes con el ordenamiento interamericano de derechos humanos. Así, la simple aplicación de sanciones penales, sin que ellas impliquen un serio esfuerzo de encontrar y decir la verdad en su conjunto, podría convertirse en un proceso burocrático que no satisfaga la pretensión válida de las víctimas de llegar a la mayor verdad posible. Por otro lado, el otorgamiento de reparaciones sin que se sepa la verdad de las violaciones ocurridas, y sin sentar condiciones para una paz duradera, sólo produciría un aparente alivio en la situación de las víctimas, pero no una transformación de las condiciones que permiten la recurrencia de las violaciones”*<sup>95</sup>

Por lo tanto, la fortaleza de un modelo de justicia transicional, está en la capacidad de dar respuesta a múltiples derechos y objetivos en juego, y ello solo se logra a partir de la integralidad del modelo y de la interdependencia de las diferentes medidas para lograrlo.

En el ámbito nacional, la Comisión Asesora de Política Criminal también se ha alineado con este enfoque al recomendar que *“en el caso colombiano, habida cuenta de la magnitud y complejidad del problema por resolver después de casi cincuenta años de conflicto armado interno, así como de la ponderación necesaria entre los valores de la justicia y la paz, [...] el modelo de justicia posconflicto que deberá acompañar eventuales negociaciones futuras entre el Estado y las guerrillas, deberá ser un modelo holístico que integre, entre otros, dispositivos de castigo, verdad y memoria, reparación integral y aun, reformas institucionales”*.<sup>96</sup>

En este sentido, como ya lo ha sostenido esta Corporación, existe una interrelación entre los diferentes elementos de la justicia transicional, que son fundamentales para lograr una paz verdadera:

*“(i) la verdad será una condición para la paz si hace imposible denegar pasadas justicias; (ii) la verdad será una condición para la paz cívica mediante el screening de funcionarios y políticos que hayan colaborado con el régimen pre-transicional; (iii) la justicia transicional será una condición para la paz si satisface las demandas de retribución; (iv) la justicia distributiva será una condición de una paz duradera si determina las causas del conflicto; (v) justicia puede hacer evitar nuevos delitos pero hay que estimar si una paz a largo plazo justifica prolongar el*

conflicto. Por su parte, existen también múltiples relaciones entre los elementos de la justicia transicional: (i) La justicia sirve a la verdad, pues es un producto de los trabajos ordinarios de la justicia, (ii) La verdad también sirve a la justicia identificando a los perpetradores; (iii) la verdad también es un instrumento para dar justicia a las víctimas<sup>97</sup>.

La Corte Constitucional ya ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre el carácter integral del modelo de justicia transicional adoptado en Colombia. Así, En la Sentencia C-579 de 2013 sostuvo la Corte: *"Dentro del diseño integral de los instrumentos de justicia transicional derivados del marco jurídico para la paz, la Ley Estatutaria deberá determinar los criterios de selección y priorización, sin perjuicio de la competencia que la propia Constitución atribuye a la Fiscalía para fijar, en desarrollo de la política criminal del Estado, los criterios de priorización."* Y finalmente concluyó *"9.1. , la Corte encontró que: si bien la demanda se dirigía contra la expresiones "máximos", "cometidos de manera sistemática" y "todos los", contenidas en el inciso cuarto del artículo 1º, estas se encuentran estrechamente vinculadas a un sistema integral de justicia transicional, por lo cual era necesario pronunciarse sobre la totalidad del inciso."*<sup>98</sup>

En la Sentencia C-577 de 2014, al evaluar el Acto Legislativo 1 de 2012 sobre participación política de los desmovilizados dijo la Corte: *"parte de un proceso que tiene pretensiones de integralidad y, por tanto, resulta complemento de las medidas previstas para la investigación, sanción y juzgamiento de los máximos responsables en el artículo transitorio 66 de la Constitución, la participación en política es un elemento de naturaleza, condiciones y condicionamientos distintos de aquellos a los que se encuentra sometido el componente penal del marco transicional"*.<sup>99</sup>

La naturaleza integral del proceso de justicia transicional en Colombia tiene un efecto directo en la interdependencia de las diferentes medidas que lo componen, pues el proceso debe ser entendido como un todo armónico e inescindible, en el que cada medida está íntimamente relacionada con las demás y la afectación de una de ellas tiene consecuencias en todo el proceso. Esta premisa es fundamental a la hora de evaluar las medidas, porque la Corte no puede perder de vista que todas las herramientas destinadas al logro de la paz tienen un valor intrínseco por el aporte que hacen al proceso, pero también un valor extrínseco, por la relación que guardan con el sistema integral, de forma tal que su análisis no puede hacerse como si se tratara de medidas aisladas o independientes, porque se desnaturalizaría su verdadero sentido.

Por lo tanto, si la implementación del Acuerdo final debe realizarse con urgencia, y por ello fue reformada la Carta con el Acto Legislativo 01 de 2016, exigir un sustento sobre la estricta necesidad del uso de las competencias excepcionales, resulta totalmente redundante e inadecuado. El examen de conexidad de las medidas, con el que se establece la relación entre el Acuerdo y las normas proferidas no solo resulta pertinente y suficiente, sino que es además el que mejor se adapta al carácter integral del modelo de justicia transicional colombiano.

Por estas razones, no estoy de acuerdo con la realización de un examen de estricta necesidad a los Decretos Ley dictados por el Presidente de la República en uso de las facultades conferidas por el Acto Legislativo 01 de 2016.

Fecha ut supra,

CRISTINA PARDO SCHLESINGER  
Magistrada

#### NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1. Fl. 1.

2. Fls. 13 a 15.

3. Fls. 51 y 52.

4. Fls. 56 a 78.

5. Fls. 71 y 72.

6. Ministerio del Interior y Secretaría Jurídica de la Presidencia. 9 y 18 junio de 2017. Fls. 18 a 48 y 174 a 207. Federación Colombiana de Municipios. 12 de julio de 2017. Fls. 101 y 102. Confederación de Trabajadores de Colombia. 18 de julio de 2017. Fls. 163 a 167. Departamento Nacional de Planeación. 18 de julio de 2017. Fls. 168 a 172. Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. 18 de julio de 2017. Fls. 214 a 219. Delegados del Consejo Nacional de Paz, organizaciones de la sociedad civil y otras personas naturales. 18 de julio de 2017. Fls. 226 a 229. Corporación Viva la Ciudadanía. 18 de julio de 2017. Fls. 230 a 236. Universidad Externado de Colombia. 18 de julio de 2017. Fls. 255 a 264. Agrupación Política Voces de Paz y Reconciliación ante el Congreso de la República. 18 de julio de 2017. Fls. 265 a 274. Organización Colombia Diversa. 19 de julio de 2017. Fls. 357 a 367. Universidad Industrial de Santander. Escuela de Derecho y Ciencia Política. 3 de agosto de 2017. Fls. 446 a 451.

7. Coordinación Étnica Nacional de Paz. 18 de julio de 2017. Fls. 237 a 248. Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (presentó dos intervenciones; la primera fue radicada el día 18 de julio de 2017. Fls. 279 a 323; la segunda, el 17 de agosto de 2017. Fls. 453 a 456).

8. El Director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional y dos estudiantes de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre. 18 de julio de 2017. Fls. 249 a 254.

9. Movimiento Nacional por los Derechos Humanos de las Comunidades Afrocolombianas CIMARRON. 24 de julio de 2017. Fls. 369 y 370.
10. Intervención de Ronald José Valdés Padilla y Yolanda García Luango. 18 de julio de 2017. Fls. 371 a 440.
11. Departamento Nacional de Planeación, Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, Corporación Viva La Ciudadanía, Coordinación Étnica Nacional de Paz, El Director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional y dos estudiantes de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre, Universidad Externado de Colombia, Agrupación Política Voces de Paz y Reconciliación ante el Congreso de la República, Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo y Organización Colombia Diversa.
12. La Federación Colombiana de Municipios, la Confederación de Trabajadores de Colombia, la Coordinación Étnica Nacional de Paz y el Movimiento Nacional por los Derechos Humanos de las Comunidades Afrocolombianas CIMARRON. Intervención de Ronald José Valdés Padilla y Yolanda García Luango.
13. Fls. 13 a 15.
14. Fls. 18 a 49.
15. Fls. 51 y 52.
16. Fls. 56 a 78.
17. Fls. 320 a 353
18. Corte Constitucional. Sentencias C-366 de 2012 y C-331 de 2017.
19. Art. 150.10. de la CP. *“Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: Revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje”*. Corte Constitucional. Sentencias C-634 de 2012 y C-253 de 2017.
20. Ibidem.
21. Corte Constitucional. Sentencia C-160 de 2017. *“(ii) Es objetivo: tiene como parámetro de control la Constitución Política, que es preexistente al acto analizado y se convierte en referente obligatorio para el escrutinio que adelanta esta Corte (art. 4 superior). Se trata de un cotejo entre el decreto emitido y el parámetro normativo de control, por eso es un juicio estrictamente jurídico en el que se esgrimen razones de derecho para afirmar o negar la validez de la normativa sometida a control. La objetividad del control no cambia porque se trate de medidas que tengan que ver con la implementación y el desarrollo normativo de un documento tan complejo como lo es un acuerdo de paz, que sin duda involucra aspectos jurídicos, políticos e incluso éticos. Efectivamente, esta situación no impide que el tribunal constitucional pueda acudir a criterios objetivos de interpretación porque el parámetro de control es la Constitución”*.
22. El artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016 no dispuso expresamente que el control de constitucionalidad de los Decretos Leyes es único, como sí lo hizo en su artículo 1, en relación con los actos legislativos y las leyes. Sin embargo, en la sentencia C-699 de 2016, la Corte Constitucional señaló que el control de estos Decretos Leyes también era único. *“Lo anterior no obsta para que un decreto ley especial sujeto a control automático, luego sea objeto de ulterior revisión por vicios sobrevinientes, como por ejemplo los que resulten de una reforma constitucional, o de una modificación del decreto ley. Tampoco se opone a que, en el control de estos decretos, se presenten subsiguientes demandas por problemas objetivos y transcendentales cubiertos con cosa juzgada aparente”*.
23. Corte Constitucional. Sentencia C-160 de 2017. *“(vii) Debe considerar especificidades derivadas del escenario en el que se conceden las facultades legislativas, pues se trata de un mecanismo diseñado para una situación particular con características igualmente especiales, por esta razón: a. deberá considerar el establecimiento de límites que tomen en consideración que el objeto y fin de la habilitación con la que cuenta el ejecutivo es la búsqueda de la paz; b. esa finalidad debe ser alcanzada en un contexto complejo como el de la justicia transicional, escenario en el que habrán de implementarse los acuerdos de paz”*.
24. Ver el distinto esquema metodológico seguido en las sentencias C-160 y C-174 de 2017, por ejemplo.
25. Solo a manera de ejemplo, mientras que en la sentencia C-160 de 2017, la Corte hace referencia a límites formales y materiales, en la sentencia C-174 del mismo año, la Corte se refiere a vicios de forma y vicios de competencia dentro de una categoría más amplia denominada vicios de procedimiento.
26. De la misma manera, mientras que en la sentencia C-160 de 2017 se incluye la temporalidad dentro de los límites formales, en la sentencia C-174 del mismo año, por su parte, se enlista dentro de los vicios de competencia.
27. Art. 115 de la CP. *“Ningún acto del Presidente, excepto el de nombramiento de Ministros y Directores de Departamentos Administrativos y aquellos expedidos en su calidad de Jefe de Estado y de suprema autoridad administrativa, tendrá valor y fuerza alguna mientras no sea suscrito y comunicado por el Ministro del ramo respectivo o por el Director del Departamento Administrativo correspondiente, quienes, por el mismo hecho, se hacen responsables”*.

28. Corte Constitucional, sentencias C-699 de 2016, C-160 de 2017, C-174 de 2017, C-253 de 2017 y C-331 de 2017, entre otras.

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

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

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

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

33. Decreto 867 de 25 de mayo de 2017 *"Por medio del cual se acepta una renuncia y se realiza un encargo"*. Para la fecha de suscripción del Decreto Ley 885 de 2017, el doctor Guillermo Abel Ribera Flórez estaba encargado del Despacho del Ministerio del Interior.

34. ARTICULO 151 de la CP. *"El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara"*.

35. ARTICULO 152 de la CP. *"Mediante las leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias: a. Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección; b. Administración de justicia; c. Organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y funciones electorales; d. Instituciones y mecanismos de participación ciudadana; e. Estados de excepción. f. Adicionado por el art. 4, Acto Legislativo 2 de 2004. La igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley.g. Adicionado por el art. 2, Acto Legislativo 2 de 2012. Las materias expresamente señaladas en los artículos 116 y 221 de la Constitución, de conformidad con el presente acto legislativo.*

*Parágrafo transitorio. Adicionado por el art. 4, Acto Legislativo 2 de 2004, con el siguiente texto: El Gobierno Nacional o los miembros del Congreso presentarán, antes del 1° de marzo de 2005, un Proyecto de Ley Estatutaria que desarrolle el literal f) del artículo 152 de la Constitución y regule además, entre otras, las siguientes materias: Garantías a la oposición, participación en política de servidores públicos, derecho al acceso equitativo a los medios de comunicación que hagan uso del espectro electromagnético, financiación preponderantemente estatal de las campañas presidenciales, derecho de réplica en condiciones de equidad cuando el Presidente de la República sea candidato y normas sobre inhabilidades para candidatos a la Presidencia de la República.*

*El proyecto tendrá mensaje de urgencia y podrá ser objeto de mensaje de insistencia si fuere necesario. El Congreso de la República expedirá la Ley Estatutaria antes del 20 de junio de 2005. Se reducen a la mitad los términos para la revisión previa de exequibilidad del Proyecto de Ley Estatutaria, por parte de la Corte Constitucional."*

36. Corte Constitucional. Sentencia C-745 de 2012. *"La jurisprudencia constitucional ha señalado que por 'código' debe entenderse "la unidad sistemática en torno a una rama específica del derecho, de modo pleno, integral y total", o todo cuerpo normativo único, coherente y exhaustivo revestido de fuerza obligatoria "que regula de forma metódica sistemática y coordinada las instituciones constitutivas de una rama del derecho". Tal y como lo sintetiza la sentencia C-340 de 2006, "8. Se puede afirmar en consecuencia, que en el concepto de código, confluyen varios elementos a saber: (i) la existencia de un cuerpo normativo único con fuerza obligatoria; (ii) que se refiera a una rama específica del derecho; (iii) que involucre una pretensión de regulación sistémica, de integralidad, y plenitud; y (iv) que exista la manifestación expresa del legislador de erigir dicho cuerpo jurídico en código".* Cfr. Sentencias C-655 de 2007 y C-577 de 2006.

37. Por ejemplo, las leyes sobre presupuesto o planes de desarrollo (Art. 150.3 de la CP).

38. Por ejemplo, las leyes que otorgan amnistías o indultos (Art. 150.17 de la CP).

39. 2.2.4. Garantías para la reconciliación, la convivencia, la tolerancia y la no estigmatización, especialmente por razón de la acción política y social en el marco de la civilidad. *"En un escenario de fin del conflicto, todos y todas, incluidas las partes de este Acuerdo, deben contribuir a avanzar en la construcción de una cultura de reconciliación, convivencia, tolerancia y no estigmatización, lo que implica un lenguaje y comportamiento de respeto y dignidad en el ejercicio de la política y la movilización social, y generar las condiciones para fortalecer el reconocimiento y la defensa de los derechos consagrados constitucionalmente. Con ese objetivo el Gobierno creará un Consejo Nacional para la Reconciliación y la Convivencia, el cual estará integrado por representantes del Gobierno, el Ministerio Público, quienes designen los partidos y movimientos políticos, incluido el que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, organizaciones y movimientos sociales, en particular de mujeres, campesinos y campesinas, gremios, minorías étnicas, iglesias, confesiones religiosas, organizaciones basadas en la fe y organizaciones del sector religioso, el sector educativo, entre otros. El Consejo tendrá como función asesorar y acompañar al Gobierno en la puesta en marcha de mecanismos y acciones que incluyen: - Diseñar y ejecutar un programa de reconciliación, convivencia y prevención de la*

estigmatización, con la participación de las entidades territoriales. - Promoción del respeto por la diferencia, la crítica y la oposición política. - Promoción del respeto por la labor que realizan en pro de la construcción de la paz y la reconciliación, diferentes movimientos y organizaciones políticas y sociales - Promoción del respeto por la labor que realizan las organizaciones sociales y de derechos humanos, en particular aquellas que fiscalizan la gestión del gobierno y las que se opongan a sus políticas. - Promoción de la no estigmatización a grupos en condiciones de vulnerabilidad o discriminados como las mujeres, los pueblos y comunidades étnicas, población LGBTI, los jóvenes, niños y niñas y adultos mayores, las personas en condición de discapacidad, las minorías políticas y las minorías religiosas. - Capacitar a funcionarias y funcionarios públicos y a líderes y lideresas de las organizaciones y movimientos sociales para garantizar la no estigmatización. - Pedagogía y didáctica del Acuerdo Final: impulso de programas de formación y comunicación para la apropiación de este Acuerdo, en especial sobre los diseños de participación política y social acordados. Se creará un programa especial de difusión que se implementará desde el sistema de educación pública y privada en todos sus niveles. Se garantizará la difusión del Acuerdo en todos los niveles del Estado. - Diseño y ejecución de campañas de divulgación masiva de una cultura de paz, reconciliación, pluralismo y debate libre de ideas en desarrollo de la democracia. - Promover la reconciliación, la convivencia y la tolerancia, especialmente en las poblaciones más afectadas por el conflicto, teniendo en cuenta el impacto desproporcionado del conflicto sobre las mujeres.- Capacitar a organizaciones y movimientos sociales, así como a funcionarias y funcionarios públicos en cargos de dirección, en los niveles nacional, departamental y municipal, en el tratamiento y resolución de conflictos. - Creación de una cátedra de cultura política para la reconciliación y la paz.

Se establecerán Consejos para la Reconciliación y la Convivencia en los niveles territoriales, con el fin de asesorar y acompañar a las autoridades locales en la implementación de lo convenido de tal manera que se atiendan las particularidades de los territorios”.

40. 3.4.7.4.4 Ejecución del Programa de reconciliación, convivencia y prevención de la estigmatización. “En concordancia con lo establecido en el Acuerdo de Participación Política (2.2.4) se pondrá en marcha, a la firma del Acuerdo Final, el Consejo Nacional para la Reconciliación y la Convivencia que deberá diseñar y ejecutar el Programa de reconciliación, convivencia y prevención de la estigmatización, con la participación de las entidades territoriales. Lo anterior sin perjuicio de las medidas inmediatas que se deban adoptar”.

41. 6.1.7.1. CSIVI Ampliada. “Con el fin de asegurar la participación de la sociedad civil en el seguimiento y verificación de los acuerdos, la CSIVI realizará de manera periódica sesiones ampliadas a las que podrá invitar al Consejo Nacional para la Reconciliación y la Convivencia y a cualquier representación de la sociedad civil que se acuerde. La CSIVI presentará al Consejo y a otros representantes de la sociedad civil los avances en la implementación y recibirá toda la información que quieran aportarle”.

42. Art. 93 y 94 de la CP.

43. Art. 1, 7 y 330 de la CP.

44. Convenio de la OIT. Art. 6.1. “Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán: a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”. Cfr. Sentencia C-389 de 2016. “En ese marco, el artículo 40 constitucional, en su numeral 2º, establece el derecho de participación de todos los ciudadanos en los asuntos que los afecten, garantía que se ve reforzada en el caso de los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes, por su relación con otros mandatos constitucionales. El artículo 330 de la Constitución Política prevé, a su turno, la obligación estatal de garantizar la participación de las comunidades indígenas previa la explotación de recursos naturales en sus territorios, enmarcando esa obligación dentro de un amplio conjunto de potestades asociadas a la protección y promoción de la autonomía en materia política, económica y social, y al ejercicio del derecho a la propiedad colectiva sobre las tierras y territorios colectivos.”

45. Corte Constitucional. Sentencias C-615 de 2009, C-915 de 2010 y C-187 de 2011. Cfr. Sentencia C-389 de 2016. “(...) el artículo 6º del Convenio no constituye una disposición aislada. Debe leerse en armonía con el conjunto de disposiciones del convenio que se dirigen a asegurar la participación de las comunidades indígenas en toda decisión que les concierna, y a fomentar relaciones de diálogo y cooperación entre los pueblos interesados y los Estados parte del Convenio, algunas de las cuales se destacan a continuación: el artículo 5º, ordena reconocer y proteger los valores sociales, culturales y religiosos de los pueblos interesados y tomar en consideración sus problemas colectivos e individuales, y adoptar medidas para “allanar” sus dificultades al afrontar nuevas condiciones de vida y de trabajo, con su “participación y cooperación”; el artículo 7º, plantea la obligación de garantizar su participación en los planes de desarrollo nacionales y regionales, propendiendo al mejoramiento de sus condiciones de salud, trabajo y educación, y la de realizar estudios sobre el impacto de las medidas en la forma de vida y el medio ambiente de sus territorios, con la participación y cooperación directa de los pueblos interesados; el artículo 4º, establece la obligación genérica de adoptar medidas para la protección de los derechos e intereses de los pueblos interesados sin contrariar sus deseos “expresados de forma libre”. En relación con sus territorios, el artículo 15, hace referencia a la obligación de consultar a los pueblos concernidos, con el propósito de determinar si sus intereses serán perjudicados antes de emprender programas de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras, al derecho a participar de los beneficios que reporten esas actividades, y recibir indemnizaciones equitativas por los daños que les ocasionen, en tanto que el artículo 16 establece la obligación de obtener el consentimiento de los pueblos siempre que el Estado pretenda efectuar un traslado desde su territorio ancestral, y concertar las medidas de reparación adecuadas ante tales eventos.”

46. Corte Constitucional. Sentencia C-767 de 2012.

47. Corte Constitucional. Sentencia C-389 de 2016. “La Corte ha desarrollado un conjunto de estándares que permiten evaluar al operador jurídico, si una medida, norma o proyecto afecta directamente a los pueblos indígenas: (i) la afectación directa hace alusión a la intervención que una medida (política, plan o proyecto) determinada presenta sobre cualquiera de los derechos de los pueblos indígenas o tribales; (ii) el hecho de que la medida se orienta a desarrollar el Convenio 169 de la OIT, y (iii) la imposición de cargas o atribución de beneficios a una comunidad, de tal manera que modifique su situación o posición jurídica; (iv) la interferencia en elementos definitorios de la identidad o cultura

del pueblo concernido; y (v) se trata de una medida general que, sin embargo, afecta con especial intensidad o de manera diferenciada a los pueblos étnicamente diferenciado.”

48. Corte Constitucional. Sentencias C-030 de 2008, C-461 de 2008, C-750 de 2008 y C-175 de 2009.

49. Corte Constitucional. Sentencia C-389 de 2016.

50. Id.

51. Id.

52. Id.

53. Id.

54. Corte Constitucional. Sentencia C-048 de 2001.

55. Corte Constitucional. Sentencia C-408 de 2017. *“La paz ocupa un lugar principalísimo en el orden de valores protegidos por la Constitución. Dentro del espíritu de que la Carta Política tuviera la vocación de ser un tratado de paz, la Asamblea Constituyente protegió el valor de la paz de diferentes maneras en varias disposiciones. Por ejemplo, en el Preámbulo la paz figura como un fin que orientó al constituyente en la elaboración de toda la Constitución. En el artículo 2 dicho propósito nacional cardinal se concreta en un fin esencial del Estado consistente en “asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Además, el artículo 22 va más lejos al establecer que “la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento”.*

56. Corte Constitucional. C-048 de 2001 y C-408 de 2017.

57. Corte Constitucional. Sentencia C-577 de 2014.

58. Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-663 de 2013. *“8.3.2.1. De conformidad con el artículo 114 de la Carta Política, al Congreso de la República, como representante de la rama legislativa del poder público, le corresponde, dentro de sus funciones, hacer las leyes. En esta medida y en ejercicio de dicha facultad, el legislador es el titular de la llamada “potestad organizatoria cuya manifestación primordial es la formulación del modo de ser y de actuar de una determinada organización administrativa, en sus elementos configurativos y en el conjunto de éstos”. En particular, el artículo 150 de la Constitución, en su numeral 7, dispone que le corresponde al Congreso “determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta”. En relación con esta atribución del Congreso, la Corte ha precisado que al legislador le corresponde tanto la determinación de la estructura de la administración nacional, como la de sus elementos definiendo así las tipologías de las entidades y organismos que la conforman y sus interrelaciones respectivas. Aunado a lo anterior, se ha dicho que “también corresponde al Congreso de la República la creación de los distintos organismos y entidades y la definición, respecto de cada uno de ellos, de sus objetivos generales y de la correspondiente estructura orgánica y dentro de ella la previsión de las relaciones entre órganos y elementos internos. Así mismo, asisten al Congreso las consecuentes potestades de fusión, transformación y supresión de los organismos que él mismo crea. Ahora bien, este Tribunal ha considerado que la función de determinar la estructura de la administración nacional, no comprende únicamente la creación, supresión o fusión de los organismos que la integran, “sino que comprende proyecciones mucho más comprensivas que tienen que ver con el señalamiento de la estructura orgánica de cada uno de ellos, la precisión de sus objetivos, sus funciones generales y la vinculación con otros organismos para fines del control’, así como también ‘regular los asuntos relacionados con el régimen jurídico de los trabajadores, con la contratación y con las materias de índole presupuestal y tributario, entre otras’.” En igual forma, en desarrollo de esta misma función, el Congreso también se encuentra habilitado para fijar las características de los órganos creados, esto es, para establecer “la independencia administrativa, técnica y patrimonial de ciertas agencias estatales, con o sin personería jurídica, para modificar sus características y aun para suprimirlas”*

59. Corte Constitucional. Sentencia C-150 de 2015.

60. Corte Constitucional. Sentencia C-048 de 2001.

61. Corte Constitucional. Sentencia C-047 de 2001.

62. Id.

63. Corte Constitucional. Sentencia C-379 de 2016.

64. Corte Constitucional. Sentencia C-150 de 2015.

65. Corte Constitucional. Sentencia C-150 de 2015.

66. Corte Constitucional. Sentencia C-889 de 2006. *“Examinado el lenguaje empleado en el artículo 6 del proyecto, encuentra la Corte que para*

la definición de las funciones señaladas en los literales a), b), c), g), i), k) y l) el legislador usó los verbos y expresiones “dictar”, “recomendar”, “proponer”, “dar concepto técnico”, y “promover” que claramente son compatibles con la función asesora y consultora que cumple el Consejo Nacional de Talento Humano en Salud, según lo que establece el párrafo 3 del artículo 6 del proyecto. Por lo que las objeciones presidenciales a estos literales y al párrafo 3 del artículo 6 del proyecto resultan infundadas (...) Por el contrario, el lenguaje empleado en los literales d), e), f), g), h), y j), en los cuales el legislador utilizó las expresiones “definir”, “escoger”, “establecer”, “participar”, y “concertar”, no son compatibles con la función meramente asesora y consultiva del Consejo Nacional de Talento Humano en Salud (...) Estas funciones, así enunciadas y configuradas, implican la adopción de una decisión, la definición de un elemento de la política o, la designación de un funcionario, lo que corresponde al ámbito de funciones propias del Ministerio de la Protección Social. Por lo cual, la asignación de estas funciones al Consejo Nacional de Talento Humano en Salud sí constituye una modificación de la estructura de la administración nacional para la cual se requería de la iniciativa o el aval del gobierno.”

67. A la luz del artículo 8 de la Ley 434 de 1998 – el cual no fue objeto de modificación o adición por el Decreto Ley 885 de 2017 y, por lo tanto, su texto original continúa vigente– el Presidente de la República podrá delegar en el Comité Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia las funciones previstas por las secciones (a), (b) y (c) del artículo 14 de la Ley 104 de 1993 y 17 de la propia Ley 434 de 1998. Dichas funciones son, en su orden, “realizar actos tendientes a entablar los diálogos a que se refiere este capítulo”; “adelantar diálogos con los voceros o representantes de los grupos guerrilleros, tendientes a buscar la reinserción de sus integrantes a la vida civil”; “firmar acuerdos con los voceros o representantes de los grupos guerrilleros, dirigidos a obtener la desmovilización y reincorporación a la vida civil de sus integrantes. Los acuerdos y su contenido serán los que a juicio del Gobierno sean necesarios para adelantar y culminar el proceso de paz”; y determinar “las zonas en las cuales deberán adelantarse programas prioritarios de inversión social para los fines de la política de paz a que se refiere esta Ley. Las mismas deberán ser tenidas en cuenta en la elaboración y ejecución del presupuesto de la Nación y de las entidades descentralizadas del orden nacional”.

68. Artículo 300 de la CP. El nuevo texto es el siguiente: Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas: 7. Determinar la estructura de la Administración Departamental, las funciones de sus dependencias, las escalas de remuneración correspondientes a sus distintas categorías de empleo; crear los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del departamento y autorizar la formación de sociedades de economía mixta.

69. Artículo 313 de la CP. Corresponde a los concejos: 6. Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta.

70. CISAC - Center For International Security And Cooperation, Stanford University. El texto de Stephen John Stedman, *Implementing Peace Agreements in Civil Wars: Lessons and Recommendations for Policymakers*, explica en su prefacio. “Between late 1997 and early 2000, Stanford University’s Center for International Security and Cooperation (CISAC) and the International Peace Academy (IPA) engaged over two dozen scholars to undertake a systematic study of the determinants of successful peace implementation. The project examined every peace agreement between 1980 and 1997 where international actors were prominently involved. The sixteen cases studied covered the full range of outcomes: from failure, to partial success, to success, thereby permitting a more rigorous investigation of what makes implementation work. To strengthen the policy relevance of the research, practitioners contributed to the design of the project and participated in the workshops, conferences, and policy fora in which preliminary findings were presented and discussed. It is our hope that the results of this research will help improve the design and practice of peace implementation.”

71. CISAC- Stephen John Stedman, *Implementing Peace Agreements in Civil Wars: Lessons and Recommendations for Policymakers*. “There was also a tendency to conceive of conflict resolution in a linear fashion, where successful negotiation signaled an irreversible reduction in conflict. Successful cases in the 1980s—Zimbabwe, Namibia, and Nicaragua—reinforced these assumptions. Before long, however, several civil wars—Angola, Rwanda, and Liberia—defied the linear view of conflict - resolution and brought attention to the difficulties of getting parties to live up to their commitments to peace.<sup>2</sup> Far from being a time of conflict reduction, the period immediately after the signing of a peace agreement seemed fraught with risk, uncertainty, and vulnerability for the warring parties and civilians caught in between.”

72. George Downs and Stephen John Stedman, *Evaluating the International Implementation of Peace Agreements in Civil Wars*. “The further away one gets in time from the conclusion of a peace mission, the more likely it is that any number of other extraneous factors (e.g. business cycles, famines, unusually good or bad weather, the policies of a neighboring state, the behavior of the first elected leaders) are what is actually responsible for what has taken place rather than the technology of the peace mission itself. As the potential impact of such exogenous factors increases, the quality of our inferences about the contribution of the peace operation itself tends to diminish until the point where it breaks down completely.”

73. Bajo esta medida, para el Center For International Security And Cooperation -Cisac de Stanford University, los casos de Ruanda, Angola, Somalia, o Sri Lanka, se consideran fracasos. El caso de Bosnia, en que el proceso estaba en desarrollo pero no había posibilidad de retorno a la guerra, fue calificado como éxito parcial. En cambio en El Salvador, Mozambique, Guatemala, y Nicaragua, donde 2 años después de la firma del acuerdo la guerra había cesado y el proceso de implementación sumamente avanzado, la calificación es de éxito.

74. Acosta Juana Inés, intervención ante el Congreso de la República, en el debate del Acto Legislativo 01 de 2016.

75. Este análisis se basa en el documento elaborado y presentado por la profesora Juana Acosta, el 24 de septiembre de 2015, para la Comisión Primera del Senado, en la audiencia pública del actual Acto Legislativo 01 de 2016.

76. Harihar Bhattacharyya, *India: los derechos del pueblo Bodo dan un paso hacia adelante*. En: Revista Federaciones, Vol. 4 No. 3 / marzo de

2005. “Después del Acuerdo, la Ley del Consejo Autónomo de Bodoland fue aprobada por la Asamblea Legislativa Assamesa en 1993. Sin embargo, como resultado de la considerable oposición de varias organizaciones Bodo, nunca se llevaron a cabo las elecciones para constituir ese organismo. La manzana de la discordia fueron las 515 aldeas adicionales que una sección de los Bodo había reclamado y el Gobierno de Assam se había negado a incluir en el área con el argumento de que los Bodo no constituían más del dos por ciento en esas aldeas.” P. 17.

77. Acosta Juana, Intervención ante el Congreso de la República, con base en el índice de Peace Accord Matrix. Universidad de Notre Dame, de cuya tabla se puede extraer la siguiente información: India, Memorandum of Settlement (Bodo Accord), Feb 20 1993. Implementation score 1993: 23,52941%, 1994: 23,52941%; 1995: 23,52941%.

78. Ibídem. “El movimiento Bodo se hizo cada vez más violento después de 1993, los Tigres de Liberación de Bodolandia tomaron el mando. En 2003 el Gobierno de India, el Estado de Assam y los Tigres de Liberación de Bodolandia —en representación de los Bodo— firmaron el segundo acuerdo para un Consejo Territorial Bodo autónomo con competencia similar a la del consejo original pero con una mayor autonomía bajo el Sexto Anexo de la Constitución de la India. (...) Las elecciones para formar el consejo se programarían para los primeros seis meses, contados a partir de marzo de 2003, cuando los Tigres de Liberación de Bodolandia se transformarían en un partido político para competir en las elecciones. (Cabe señalar que los Tigres entregaron las armas y el consejo provisional fue formado en diciembre de 2003.)” P. 18.

79. Amnistía Internacional, *ANGOLA El Protocolo de Lusaka El futuro de los derechos humanos*, (AI: AFR 12/02/96/s) Consultado del sitio de internet: <http://www.derechos.net/amnesty/doc/africa/angola1.html>

80. Demurtas Barbara, *Angola, futuro y libertad*. P. 40. Consultado de: [https://books.google.com.co/books?id=mOOP05-jN6MC&pg=PA39&lpg=PA39&dq=protocolo+de+paz+de+lusaka&source=bl&ots=d\\_5OVUqRQ8&sig=VkBYOsAeFAJR06yrDFocf2kKLU&hl=es&sa=X&ved=0ahUKewiykMGS\\_5LVAhVlbSYKHQAdBk4Q6AEIXTAI#v=onepage&q=protocolo%20de%20paz%20de%20lusaka&f=false](https://books.google.com.co/books?id=mOOP05-jN6MC&pg=PA39&lpg=PA39&dq=protocolo+de+paz+de+lusaka&source=bl&ots=d_5OVUqRQ8&sig=VkBYOsAeFAJR06yrDFocf2kKLU&hl=es&sa=X&ved=0ahUKewiykMGS_5LVAhVlbSYKHQAdBk4Q6AEIXTAI#v=onepage&q=protocolo%20de%20paz%20de%20lusaka&f=false)

81. Acosta Juana, ídem.

82. Tomás Jordi, *¿Nuevas estrategias para viejas esperanzas? Escepticismo y paciencia en el proceso de paz de Casamance*. En: Análisis. P. 100. “En diciembre de 2007, el conflicto de Casamance, que opone a los independentistas casamanceses y el Gobierno senegalés, cumple 25 años. Han pasado tres años desde que, en diciembre de 2004, el presidente senegalés, Abdoulaye Wade, y el abbé Augustin Diamacoune, el líder histórico del MFDC (Mouvement des Forces Démocratiques de Casamance), firmaron un acuerdo de paz. Sin embargo, este acuerdo no fue suscrito por todos los independentistas y, de hecho, la violencia ha continuado en algunas zonas de la región, como muestran el asesinato, en enero de 2006, del subprefecto de Diouloulou o, a finales del mismo año, el del presidente del consejo regional de Ziguinchor, El Hadj Umar Lamine Badji.” Consultado en: [http://www.novafrica.net/documentos/archivo\\_NA22/07NA22.Tomas99-116.pdf](http://www.novafrica.net/documentos/archivo_NA22/07NA22.Tomas99-116.pdf)

83. Corte Constitucional, Sentencia C-699 de 2016 “(v) los procedimientos de curso rápido (fast track) se han usado en otros países con fines de implementación de medidas para garantizar la paz, como ocurrió luego del proceso de desarme del IRA en Irlanda.”

84. Montiel Oliveros Alicia, Kleinschmidt Jochen. *Los Acuerdos de Dayton y la disfunción del pos-conflicto en Bosnia y Herzegovina*. En: EAFIT, Blogs, 17 de septiembre de 2015. “Aunque los Acuerdos de Dayton permitieron una estabilización rápida del conflicto militar – es decir, hasta hoy en día no hubo una reanudación del conflicto armado en Bosnia y Herzegovina – surgieron varios puntos problemáticos que tienden a deslegitimar el Estado de Bosnia: Los acuerdos tácitamente legitimaron los resultados de la llamada ‘limpieza étnica’: Realmente no se trata de un Estado multicultural, pero de varias zonas monoculturales bajo un mismo sistema político. No están dadas las condiciones para construir una identidad multicultural.”. Consultado en: <http://blogs.eafit.edu.co/gris/?p=450>

85. Juana Acosta, ídem.

86. de Peace Accord Matrix. Universidad de Notre Dame, “El Salvador Chapultepec Peace Agreement, Jan 16 1992 1992 56,94444%; 1993 68,05556%.”

87. Los Acuerdos de Paz de Chapultepec fueron un conjunto de acuerdos firmados el jueves 16 de enero de 1992 entre el Gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) en el Castillo de Chapultepec, México, que pusieron fin a doce años de guerra civil en el país.

88. B Walter (1999), 134, Tomado de: Zamudio Laura, *Pacificadores Vs. Oportunistas, la difícil implementación de un acuerdo de paz. El caso del Salvador (1992 -1994)*.

89. Al respecto: Ottaway Mariane, *think Again: National Building* EN: Foreign Policy Magazine, Canegie Endowment for ilnternational Peace. Consultado en: <http://www.ceip.org/gfiles/publications>

90. S. Stedman y D. Rotchild, The Challenger o strategic coordination: Contaning opposition an susteining implementation of peace Agreements in Civil Wars, International Peace Academie, 1-28, citado en: Zamudio Laura, *Pacificadores Vs. Oportunistas, la difícil implementación de un acuerdo de paz. El caso del Salvador (1992 -1994)*.P. 25.

91. Declaración del portavoz del Secretario General de las Naciones Unidas sobre Colombia, Nueva York, 1 de diciembre de 2016. Resaltado fuera del original. Consultada de la página de internet: <http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/presscenter/pressreleases/2016/12/01/declaraci-n-atribuible-al-portavoz-del-secretario-gener>

al-de-naciones-unidas-sobre-colombia.html

92. Declaración del Portavoz del Secretario General sobre Colombia, Nueva York 8 de junio de 2017. Resaltado fuera del original. Consultado de: <https://colombia.unmissions.org/declaraci%C3%B3n-atribuible-al-portavoz-del-secretario-general-sobre-colombia-5>

93. Organización de las Naciones Unidas, Consejo de Seguridad. 2004. El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos, UN/DOC/S/2004/616. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas.

94. Organización de las Naciones Unidas (ONU), Asamblea General. 2012. Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Pablo de Greiff. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas. párr. 23

95. Voto concurrente del juez Diego García-Sayán sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos caso masacres del Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador de 25 de octubre de 2012. Los Jueces y Juezas Leonardo A. Franco, Margarett May Macaulay, Rhadys Abreu Blondet y Alberto Pérez Pérez se adhirieron al Voto. Negrillas fuera del texto original.

96. Comisión Asesora de Política Criminal. 2012. Informe final. Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano. Bogotá: Comisión Asesora de Política Criminal. Párr. 231

97. Corte Constitucional, Sentencia C-579 de 2015 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) citando a ELSTER, Jon: Justice, Truth, Peace: en: WILLIAMS, Melissa / NAGY, Rosemary / ELSTER, Jon: Transitional Justice, New York University Press, Nueva York, 2012, 83 y 84; CROCKER, David: El rol de la sociedad civil en la elaboración de la verdad, en : Justicia Transicional, en : MINOW, Martha / CROCKER, David / MANI, Rama : Justicia Transicional, Siglo del Hombre Editores; Universidad de los Andes; Pontificia Universidad Javeriana-Instituto Pensar, Bogotá, 2011, 124.

98. Corte Constitucional, Sentencia C-379 de 2015 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub). Negrilla fuera del texto original.

99. Corte Constitucional, Sentencia C-577 de 2014 (MP Martha Victoria SÁCHICA Méndez).

---

*Fecha y hora de creación: 2026-05-21 22:56:17*