

INSTRUMENTOS PARA FACILITAR Y ASEGURAR LA IMPLEMENTACION Y DESARROLLO NORMATIVO DEL ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACION DEL CONFLICTO Y CONSTRUCCION DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA-Procedimiento legislativo especial para la paz (fast track) y facultades presidenciales para la paz

En esta oportunidad la Corporación realizó control automático de constitucionalidad al Decreto Ley 154 de 2017, para abordar su estudio identificó tres tipos de problemas jurídicos derivables del análisis de la norma, los cuales se resumen a continuación: (I) problemas jurídicos de forma (vicios de procedimiento), en este segmento la Corte examinó si el Decreto Ley 154 de 2017 fue expedido por una autoridad competente, posee un título adecuado, existe una invocación expresa de la competencia ejercida y una exposición de motivos. En segundo lugar, abordó los (II) problemas jurídicos sobre la competencia. (vicios de procedimiento). Dentro de este grupo identificó los cuestionamientos que a se enuncian a continuación: (i) ¿El decreto ley fue expedido dentro del plazo fijado en el artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016 (180 días), previa refrendación popular del Acuerdo Final? (factor temporal); (ii) El Decreto Ley 154 de 2017, ¿Guarda una conexión teleológica con el Acuerdo (externa)?, y al mismo tiempo, ¿existe una conexidad entre las normas y la exposición de motivos? (interna); (iii) El Decreto Ley 154 de 2017 ¿configura una medida válida para alcanzar fines constitucionales (criterio de finalidad)?; (iv) El texto sometido al control de la Corte, ¿logra superar un juicio estricto de necesidad?, es decir, dados sus contenidos, la urgencia de su adopción ¿justificaba no acudir al trámite legislativo correspondiente?; y (v) El texto normativo sometido al control de la Corte, ¿Regula aspectos propios de un acto legislativo, una ley estatutaria, una ley orgánica, un código, una ley que necesite de mayoría calificada o absoluta para su aprobación, o está decretando un impuesto? (No violación de reservas especiales o estrictas). Para finalizar, trabajó los (III) problemas jurídicos sobre el contenido material, aparte en el cual resolvió los interrogantes: (i) ¿Cuál es el parámetro de constitucionalidad que emplea la Corte al momento de examinar la validez de un Decreto Ley expedido con base en facultades extraordinarias otorgadas mediante una enmienda a la Carta Política?; (ii) ¿Cuál es la naturaleza jurídica de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, su ubicación dentro de la estructura del Estado colombiano y su relación con el Consejo Superior de Política Criminal?; (iii) La creación de una Comisión Nacional de Garantías de Seguridad enfocada exclusivamente al diseño de una política criminal

exclusivamente en materia de desmantelamiento de las organizaciones o conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atenten contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos, o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los Acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo (a) ¿Desconoce la reserva de ley ordinaria en materia de diseño de la política criminal del Estado?; y (b) ¿se ajusta a las competencias constitucionales de la Fiscalía General de la Nación?; (iv) La creación de una comisión de articulación intraorgánica, sin transformar las competencias de ninguna de las entidades que la conforman, ¿Comporta realmente una modificación en la estructura del Estado?; (v) ¿Puede el legislador extraordinario incluir a la Procuraduría General de la Nación como integrante de la Comisión Nacional de Garantías, siendo que la participación de la misma no se encuentra prevista en el Acuerdo Final?; (vi) ¿Pueden algunos particulares participar en el diseño de una política criminal del Estado?; (vii) ¿Es compatible con las atribuciones del Presidente de la República, como Jefe de Estado (art. 189 Superior), que se le asigne a la Comisión (Art. 3.10 del Decreto Ley), competencia para remitir informes a organismos internacionales?; (viii) ¿Respeto la autonomía de las entidades territoriales la función atribuida a la Comisión relativa a la coordinación de mesas técnicas de seguimiento?; (ix) El párrafo 4 del artículo 2, en el cual se dispone que “Cuando la Comisión sesione por fuera de la ciudad de Bogotá, a los integrantes de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad señalados en los numerales 11 y 12 del presente artículo, se les cubrirán los desplazamientos y el alojamiento en los términos que señale el Gobierno nacional”, ¿Debe ser entendida esta disposición bajo la óptica de la reserva de ley en materia presupuestaria y tributaria?; (x) ¿Puede el Congreso de la República modificar en el futuro esta materia o tal competencia es del resorte exclusivo del Presidente de la República por tratarse de un tema de estructura de la administración?; y (xi) El Decreto Ley 154 de 2017, ¿Se ajusta al derecho internacional de los derechos humanos? Finalmente, luego de realizar un control de constitucionalidad formal y material del texto del Decreto Ley 157 de 2017, la Corte lo encuentra ajustado a la Carta Política, y en consecuencia, lo declarará exequible, bajo el entendido de que los particulares que participan en la Comisión estarán sometidos al régimen de responsabilidad establecido para los servidores públicos.

FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ-Autorización excepcional, especialísima, implícita y de origen constitucional para decretar gastos directamente relacionados con

facilitar y asegurar la ejecución del Acuerdo Final

El Acto Legislativo 01 de 2016, y en concreto, su artículo segundo (habilitación al Presidente de la República para expedir normas con rango de ley), implicaría que, dado que el objetivo perseguido es facilitar y asegurar la ejecución del Acuerdo Final, el Jefe de Estado cuenta con una autorización excepcional, especialísima, implícita y de origen constitucional para decretar gastos directamente relacionados con la consecución de tales propósitos. Interpretar lo contrario, conllevaría a que el cumplimiento de lo acordado resultaría imposible por ausencia de recursos económicos.

ACUERDOS DE PAZ-Dificultades ante la estructura y funcionamiento del Estado

La diversidad de temas abordados en el Acuerdo Final (vgr. reforma agraria, cultivos ilícitos, justicia transicional, entre otros), así como la creación de diversas instancias y comités de diversa naturaleza jurídica (vgr. asesoras, planificadoras, articuladoras, verificadoras y de seguimiento, administradoras de justicia, entre otras), comportan un desafío enorme en términos de estructura y funcionamiento del Estado colombiano, con miras a evitar duplicidad de competencias o traslapamiento de las mismas.

COMISION NACIONAL DE GARANTIAS DE SEGURIDAD-Creación no implica la transferencia de competencias hacia el nuevo órgano

FACULTADES LEGISLATIVAS EXTRAORDINARIAS OTORGADAS AL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA POR LA CONSTITUCION-Constante en la historia constitucional de Colombia

FACULTADES LEGISLATIVAS EXTRAORDINARIAS OTORGADAS AL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA POR LA CONSTITUCION-Finalidad

Su finalidad se circunscribe a facilitar el tránsito constitucional y agilizar el funcionamiento de nuevas entidades creadas por la Carta Política (vgr. Corte Constitucional y Fiscalía General de la Nación).

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Ejercicio de la función legislativa del Estado

FACULTADES LEGISLATIVAS EXTRAORDINARIAS OTORGADAS AL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA POR LA CONSTITUCION-Control de constitucionalidad integral comprende

aspectos formales y materiales

FACULTADES LEGISLATIVAS EXTRAORDINARIAS OTORGADAS AL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA POR LA CONSTITUCION-No son homologables a las facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso

FACULTADES LEGISLATIVAS EXTRAORDINARIAS OTORGADAS AL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA POR LA CONSTITUCION-Sujeción a término o condición constituye elemento esencial

FACULTADES LEGISLATIVAS EXTRAORDINARIAS OTORGADAS AL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA POR LA CONSTITUCION-Interpretación del alcance de la habilitación debe ser estricta y restringida

FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ-Competencia gubernamental

HABILITACION LEGISLATIVA AL GOBIERNO NACIONAL-Carácter temporal

PROCESO DE REFRENDACION POPULAR Y ENTRADA EN VIGENCIA DEL ACTO LEGISLATIVO 1 DE 2016-Cumplimiento de requisitos establecidos en sentencia C-699 de 2016

CREACION DE LA COMISION NACIONAL DE GARANTIAS DE SEGURIDAD-Medida se encuentra encaminada a asegurar el cumplimiento del Acuerdo Final

Encuentra la Corte que la medida sometida a control de constitucionalidad [Decreto Ley 154 de 2017] se encamina a asegurar el cumplimiento del Acuerdo Final, en la medida en que la protección de los defensores de derechos humanos, líderes sociales y políticos y personas vinculadas con la implementación de lo acordado, es un requisito destinado a garantizar el cumplimiento de lo acordado.

DISPOSICIONES POR LAS CUALES SE PREVE LA CREACION DE LA COMISION NACIONAL DE GARANTIAS DE SEGURIDAD-Conexidad intrínseca entre fines y propósitos del Decreto Ley 154 de 2017 y su articulado

La Corte advierte la existencia de una conexidad intrínseca entre los fines y propósitos que

figuran en la parte motiva del Decreto Ley 154 de 2017 y su articulado. En efecto, en tanto que en la primera se fijan unos objetivos de protección de los defensores de derechos humanos, líderes sociales y políticos y personas vinculadas con la implementación de lo acordado, se enuncian las competencias de la Fiscalía General de la Nación, los Ministerios del Interior, Defensa y Defensoría del Pueblo, a lo largo del articulado se crea la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, en tanto que instrumento para la ejecución de tales propósitos.

La Corte constata que la finalidad perseguida con la expedición del Decreto Ley 154 de 2017 se ajusta a la Constitución, por cuanto se trata de una medida encamina a consolidar la paz. La preservación de la vida y seguridad de los líderes sociales, políticos, defensores de derechos humanos, reclamantes de tierras, entre otros, es un imperativo para el cabal cumplimiento y ejecución de lo acordado. Se trata de un fin que se ajusta plenamente al artículo 22 Superior.

DISPOSICIONES POR LAS CUALES SE PREVE LA CREACION DE LA COMISION NACIONAL DE GARANTIAS DE SEGURIDAD-Necesidad e idoneidad del Decreto Ley 154 de 2017

La medida [por la cual se prevé la creación de la CNGS] es asimismo necesaria e idónea dadas las amenazas y ataques de las cuales vienen siendo víctimas estos colectivos [líderes sociales, políticos, defensores de derechos humanos y personas vinculadas con el proceso de implementación del Acuerdo Final]. En tal sentido, se precisa la urgente creación de instancias estatales destinadas a la idear y poner en marcha una política criminal que tenga como norte articular, coordinar y priorizar las investigaciones penales referidas a crímenes cometidos contra “defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos, o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los Acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo”.

DISPOSICIONES POR LAS CUALES SE PREVE LA CREACION DE LA COMISION NACIONAL DE GARANTIAS DE SEGURIDAD-Juicio de necesidad estricta

En los términos de la Sentencia C-160 de 2017, el Decreto Ley 154 de 2017 logra superar el test de necesidad estricta, por cuanto la creación de una Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, dados los ataques de los cuales vienen siendo víctimas defensores de derechos

humanos, líderes sociales y políticos y personas vinculadas con la implementación de medidas relacionadas con el posconflicto, comporta una medida de carácter urgente, que justifica no acudir a la vía legislativa ordinaria.

DISPOSICIONES POR LAS CUALES SE PREVE LA CREACION DE LA COMISION NACIONAL DE GARANTIAS DE SEGURIDAD-No se trata de asuntos excluidos por la norma habilitante

Como se ha explicado, mediante el Decreto Ley 154 de 2017 el Gobierno Nacional creó la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, en el marco del Acuerdo de Paz. Se trata de una regulación de carácter organizacional. En tal sentido, no se está ante un conjunto de normas que modifiquen la actual Constitución. Tampoco se abordan temas propios de las leyes orgánicas, estatutarias, ni de aquellas que necesitan mayorías calificada o absoluta para su aprobación, o que decreten impuestos. De igual manera, no se está ante un “Código”, por cuanto no es una “unidad sistemática en torno a una rama específica del derecho, de modo pleno, integral y total”, o una regulación “metódica sistemática y coordinada de las instituciones constitutivas de una rama del derecho”.

MUJERES DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS-Sujetos de especial protección constitucional

La Corte, a lo largo de su jurisprudencia, ha destacado la importancia de la labor que cumplen los defensores de los derechos humanos, indicando que las mujeres, en estos ámbitos, tienen la calidad de sujetos de especial protección constitucional.

DERECHO A LA VIDA Y SEGURIDAD PERSONAL DE LIDERES DE LA POBLACION DESPLAZADA-Fallas sistemáticas, reiterativas o recurrentes en la protección

DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS-Protección nacional e internacional

DERECHOS FUNDAMENTALES DE DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS, LIDERES SOCIALES Y POLITICOS-Deber constitucional e internacional de protección en cabeza del Estado

CREACION DE LA COMISION NACIONAL DE GARANTIAS DE SEGURIDAD-Se inscribe en el cumplimiento de obligaciones internacionales asumidas por el Estado colombiano

COMISION NACIONAL DE GARANTIAS DE SEGURIDAD-Institución creada con miras a asegurar

el cumplimiento de lo acordado

INSTITUCIONES CREADAS PARA LA IMPLEMENTACION DE LOS ACUERDOS-Normas de implementación deben armonizar su composición, competencias y funcionamiento con la institucionalidad vigente y los principios constitucionales

Las diversas normas de implementación del Acuerdo Final, si bien deben propender por el cumplimiento de buena fe de lo pactado, en materia de creación de nuevas instituciones, es necesario que busquen armonizar la composición, las competencias y el funcionamiento de aquéllas, con la institucionalidad vigente y con principios constitucionales tales como la autonomía de las entidades territoriales. No se trata en consecuencia de crear una institucionalidad paralela o ad hoc para el cumplimiento de lo acordado, que funcione de forma insular y desarticulada con las autoridades públicas preexistentes.

El juez constitucional debe analizar si las normas de ejecución mediante las cuales se crean estas nuevas instituciones [establecidas con miras a asegurar el cumplimiento e implementación de lo acordado] se ajustan a la Constitución, labor que debe apuntar a encontrar un delicado equilibrio entre la defensa judicial de la Carta Política y el cumplimiento de lo acordado, en tanto que manifestación del derecho fundamental a la paz. En tal sentido, resulta relevante determinar si una nueva institución está desconociendo competencias asignadas directamente por la Constitución a una determinada entidad (vgr. Fiscalía General de la Nación, Procuraduría, Defensoría, Congreso de la República, etcétera); si sólo está modificando atribuciones de entidades creadas mediante ley (vgr. Ministerios, agencias estatales, etcétera), o si se está simplemente ejerciendo una labor de coordinación, articulación o seguimiento a las funciones de entidades ya creadas.

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL-Funciones

En los términos del Decreto 2897 de 2011 son funciones del Ministerio de Justicia participar en el diseño y definición de la política criminal y penitenciaria del Estado, la prevención del delito, las acciones contra la criminalidad organizada y el tratamiento penitenciario.

MINISTERIO DEL INTERIOR-Funciones

Corresponde al Ministerio del Interior, entre otras materias, formular y adoptar las políticas

del Gobierno, en materias relativas al orden público interno, los asuntos políticos, la paz, la convivencia ciudadana y los derechos y libertades fundamentales, a la participación ciudadana en la vida y organización social y política de la Nación, a los asuntos referentes a los grupos étnicos, a las relaciones entre la Nación y las entidades territoriales de la República y demás asuntos relativos a ellas.

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL-Funciones

Compete al Ministerio de Defensa Nacional la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos para la defensa de la soberanía, la independencia y la integridad territorial y la seguridad en el territorio, así como el mantenimiento del orden constitucional y la garantía de la convivencia democrática.

FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Funciones

A la Fiscalía General de la Nación [...] le corresponde, entre otras funciones: i) formular políticas y fijar directrices para asegurar el ejercicio eficiente y coherente de la acción penal, las cuales, en desarrollo de los principios de unidad de gestión y jerarquía, son vinculantes y de aplicación obligatoria para todas las dependencias de la entidad, ii) Formular, dirigir, definir políticas y estrategias de priorización para el ejercicio de la actividad investigativa a cargo de la Fiscalía General de la Nación, que tengan en cuenta, entre otros, criterios subjetivos, objetivos, complementarios y en especial el contexto de criminalidad social del área geográfica que permitan establecer un orden de atención de casos con el fin de garantizar, en condiciones de igualdad material, el goce efectivo del derecho fundamental de administración de justicia, iii) Dirigir y coordinar, en el marco de las competencias de la Fiscalía General de la Nación, la realización de actividades que permitan la atención e investigación temprana de delitos y/o actuaciones criminales, dentro del marco de la Constitución, leyes estatutarias, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, iv) Hacer seguimiento al interior de la Fiscalía General de la Nación de la ejecución e implementación de la política en materia criminal y prevención del delito y las demás que tengan incidencia en el cumplimiento de las funciones de la entidad, v) Elaborar proyectos de ley que por iniciativa del Fiscal General de la Nación se presenten al Congreso de la República en materia de política criminal.

FISCAL GENERAL DE LA NACION-Competencia para participar en diseño de política criminal

del Estado

DEFENSORIA DEL PUEBLO-Funciones

A la Defensoría del Pueblo le corresponde, entre otras funciones i) velar por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos, ii) Diseñar, dirigir y adoptar, con el Procurador General de la Nación, las políticas de promoción y divulgación de los Derechos Humanos en el país, en orden a tutelarlos y defenderlos, iii) Hacer las recomendaciones y observaciones a las autoridades y a los particulares en caso de amenaza o violación a los Derechos Humanos y velar por su promoción y ejercicio.

POLITICA CRIMINAL-Medidas normativas contenidas

PRIORIZACION-Instrumento de política criminal

COMISION NACIONAL DE GARANTIAS DE SEGURIDAD-Particulares que participan en dicha comisión estarán sometidos al régimen de responsabilidad establecido para los servidores públicos

COMISION NACIONAL DE GARANTIAS DE SEGURIDAD-Creación no invade los ámbitos competenciales del legislador en materia de política criminal

La creación de la referida Comisión no interfiere o suplanta las competencias que la Constitución le acuerda al Congreso de la República en materia de diseño de la política criminal del Estado, por cuanto carece de competencias normativas. Su papel se enfoca hacia otra esfera del amplio concepto de “política criminal” como lo es diseño e implementación de estrategias eficaces de investigación de crímenes cometidos contra unos sujetos de especial protección constitucional, como lo son los defensores de los derechos humanos, los líderes sociales y políticos, así como los responsables de implementar el Acuerdo Final. Al respecto, basta recordar que la Corte en Sentencia C-694 de 2015, acogió un concepto más amplio del vocablo “política criminal”, en el sentido de no limitarlo a la tipificación de delitos o la adopción de normas procesales penales, sino incluyendo la adopción de estrategias investigativas.

COMISION NACIONAL DE GARANTIAS DE SEGURIDAD-Inclusión de Procuraduría General de la Nación no torna inconstitucional decreto creador

COMISION NACIONAL DE GARANTIAS DE SEGURIDAD-Instancia asesora en política criminal

[La Comisión Nacional de Garantías de Seguridad es] una instancia asesora en materia de política criminal, en relación con la persecución penal de determinadas organizaciones criminales que atentan contra la consecución de los fines del Acuerdo Final, es decir, cuenta con un ámbito limitado y específico de actuación, relacionado con el proceso de paz.

COMISION NACIONAL DE GARANTIAS DE SEGURIDAD-Instancia intraorgánica de coordinación y escenario de diálogo entre autoridades públicas

La Comisión Nacional de Garantías de Seguridad se erige en una suerte de instancia intraorgánica de coordinación del ejercicio de unas competencias que ya tienen asignadas diversas autoridades públicas en Colombia. Es más: la intervención de expertos en la materia, de delegados de las Plataformas de Derechos Humanos, es decir, de las propias víctimas de las organizaciones criminales, amén de la eventual invitación a integrantes de partidos políticos, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y otros expertos internacionales (art. 1 del Decreto Ley 154 de 2017) erigen a la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad en un escenario privilegiado de diálogo entre las autoridades públicas y la sociedad civil, en torno a la construcción de una política criminal eficaz en un escenario de posconflicto.

COMISION NACIONAL DE GARANTIAS DE SEGURIDAD-Formulación y evaluación del Plan de Acción adoptado por el Gobierno Nacional

Formular un Plan de Acción, es decir, una estrategia para adelantar investigaciones criminales eficaces destinadas a combatir las organizaciones criminales que atenten contra defensores de derechos humanos, líderes sociales y políticos y personas relacionadas con la implementación del Acuerdo Final. Se precisa que, finalmente, será el Gobierno Nacional el responsable de la adopción del Plan de Acción, con lo cual queda clara la función asesora que está llamada a cumplir la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad.

La tercera función asignada por el Decreto Ley 154 de 2017 a la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad guarda relación con el papel de instancia de seguimiento a lo acordado en La Habana. Se trata, en consecuencia, de un instrumento destinado a asegurar el cumplimiento de lo acordado (art. 2 del A.L. 01 de 2016). Uno de los grandes retos que

debe ser asumido durante la etapa del posconflicto, consiste en brindarle garantías de seguridad a quienes participen en el mismo, con el fin de evitar la repetición de fenómenos de victimización como el sufrido por los integrantes de la Unión Patriótica. Se trata, en consecuencia, de una garantía de no repetición, y en tal medida se ajusta a la Carta Política y a los estándares internacionales en la materia.

COMISION NACIONAL DE GARANTIAS DE SEGURIDAD-Coordinación para la generación de mesas técnicas destinadas al seguimiento a las manifestaciones criminales que atentan contra el cumplimiento de lo acordado

Se trata de crear escenarios de participación ciudadana, donde las personas que habitan las regiones donde se presentan fenómenos de violencia que atentan contra el cumplimiento de lo acordado, en especial los defensores de derechos humanos y los líderes sociales, puedan exponer sus inquietudes y llegado el caso formulen denuncias o presenten informes ante las mismas, las cuales, bien entendido, tendrán que ser remitidas a las autoridades competentes. La creación de mesas técnicas, donde las víctimas o sus representantes expongan sus preocupaciones sobre la eficacia de la política criminal, entendida como estrategia de persecución penal inteligente, se aviene plenamente a la Constitución, dada su espíritu de promoción de la participación ciudadana en la esfera de lo público.

COMISION NACIONAL DE GARANTIAS DE SEGURIDAD-Instancia consultiva en la formulación de recomendaciones que apunten a eliminar factores de riesgo relacionados con posibles vínculos entre agentes del Estado y organizaciones criminales determinadas

La quinta función acordada por el Decreto Ley 154 de 2017 a la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad evidencia su carácter de instancia consultiva. Se trata, en pocas palabras, de formular recomendaciones de reformas que apunten a eliminar factores de riesgo relacionados con posibles vínculos entre agentes del Estado y organizaciones criminales que atenten contra quienes participan de manera activa en la etapa del posconflicto.

COMISION NACIONAL DE GARANTIAS DE SEGURIDAD-Instancia de seguimiento o verificación

La sexta función acordada por el Decreto Ley 154 de 2017 a la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad guarda relación con el carácter de instancia de seguimiento o

verificación de lo acordado. En tal sentido, la solicitud de informes a las autoridades públicas relacionadas con la persecución de las organizaciones criminales que atentan contra los defensores de derechos humanos, líderes sociales y políticos, así como personas encargadas de implementar el Acuerdo Final, configura sencillamente el ejercicio del derecho de petición (art. 23 Superior). En tal sentido, se precisa que no se está regulando el núcleo esencial del derecho fundamental de petición, lo cual es competencia del legislador estatutario; simplemente se está mencionando un caso en el cual aquél puede ser ejercido.

COMISION NACIONAL DE GARANTIAS DE SEGURIDAD-Instancia asesora en la construcción de una estrategia de investigación criminal eficaz contra determinadas organizaciones delictivas

COMISION NACIONAL DE GARANTIAS DE SEGURIDAD-Instancia consultiva en materia de construcción y ejecución de una política criminal concreta y sectorizada

COMISION NACIONAL DE GARANTIAS DE SEGURIDAD-Instancia verificadora de lo acordado

La novena función asignada por el Decreto Ley 154 de 2017 a la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad se incardina en su naturaleza de instancia verificadora de lo acordado. Se trata simplemente de formular recomendaciones a determinadas autoridades públicas, con miras a que se revise o analice si determinado funcionario público ha tenido vínculos con determinadas organizaciones delictivas que afectan la implementación de lo pactado. En tal sentido, la Comisión no desplaza a ninguna autoridad pública existente o interfiere en sus competencias; simplemente le formula unas recomendaciones con miras a evitar que se repitan fenómenos de victimización.

COMISION NACIONAL DE GARANTIAS DE SEGURIDAD-Rendición de informes a las Ramas del Poder Público, opinión pública y organismos internacionales, en materia de avances y obstáculos en la lucha contra las organizaciones criminales que atentan contra la adecuada implementación del Acuerdo Final

La décima función asignada por el Decreto Ley 154 de 2017 a la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad se incardina igualmente en la función de instancia verificadora de lo acordado. La rendición de informes a las otras Ramas del Poder Público, a la opinión pública y a organismos internacionales, en materia de avances y obstáculos en la lucha contra las

organizaciones criminales que atentan contra la adecuada implementación del Acuerdo Final, no sólo es una manifestación de transparencia y de rendición de cuentas (accountability), sino que en nada interfiere en las competencias del Presidente de la República como Jefe de Estado. En efecto, téngase presente que el aquél, en los términos del artículo 1º del Decreto Ley 154 de 2017, preside la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad.

COMISION NACIONAL DE GARANTIAS DE SEGURIDAD-Secretaría técnica

COMISION NACIONAL DE GARANTIAS DE SEGURIDAD-Periodicidad de sus reuniones

El artículo 5º del Decreto Ley 154 de 2017 dispone que la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad se reunirá una vez al mes por convocatoria de la Secretaría Técnica, y de manera extraordinaria, cuando así se requiera a solicitud de cualquiera de los integrantes de la Comisión.

Referencia: Expediente RDL-003

Revisión de constitucionalidad del Decreto Ley 154 del 3 de febrero de 2017, “por el cual se crea la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad en el marco del Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016”.

Magistrado Ponente:

ALBERTO ROJAS RÍOS

Bogotá D.C., veinte (20) de abril de dos mil diecisiete (2017).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales (Tercer inciso del artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016) y cumplidos los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, modificado por el Decreto Ley 121 de 2017, ha proferido la siguiente sentencia.

I.ANTECEDENTES

Mediante oficio del 8 de febrero de 2017, la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República remitió a la Corte Constitucional copia auténtica del Decreto Ley 154 del 3 de febrero de 2017, “por el cual se crea la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad en el

marco del Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016”.

El Magistrado Sustanciador, mediante Auto del 14 de febrero 2017: (i) asumió conocimiento del Decreto Ley 154 de 2017, “Por el cual se crea la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad en el marco del Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016”; (ii) comunicó el inicio del proceso al Presidente del Congreso de la República, al Ministerio del Interior, al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Ministerio de Defensa Nacional, a la Fiscalía General de la Nación y a la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas en Colombia; (iii) invitó a participar a las Facultades de Derecho de las Universidades de Los Andes, de Antioquia, de Cartagena, EAFIT, Santo Tomás sede Bogotá, Externado de Colombia, Javeriana, Libre, Nacional de Colombia, del Rosario, de La Sabana y Sergio Arboleda; (iv) ordenó por Secretaría General correr traslado al señor Procurador General de la Nación, por el término de diez (10) días, como lo ordena el artículo 3o del Decreto 121 de 2017; y (v) fijar en lista el asunto de la referencia por el término de diez (10) días, con el fin de permitir a los ciudadanos intervenir, de conformidad con el artículo 3o del Decreto ley 121 de 2017.

Cumplidos los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, modificado por el Decreto Ley 121 de 2017, procede esta Corporación a decidir sobre la exequibilidad de la norma objeto de control.

II. TEXTO DEL DECRETO LEY OBJETO DE REVISIÓN

DECRETO LEY 154 DE 2017

(febrero 3)

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 2° 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 el artículo 22 de la Constitución Política establece que la paz es un derecho y deber de obligatorio cumplimiento. Que en la búsqueda de una paz estable y duradera y la terminación definitiva del conflicto armado el Gobierno nacional suscribió, el 24 de noviembre de 2016, con el grupo armado Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo (FARC-EP) un nuevo Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

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

Que el punto 3 del acuerdo incluye lo pactado sobre “Garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores y defensoras de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo”.

Que para cumplir con este fin, el acuerdo incluye, entre otras medidas, la creación de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad.

Que en el punto 3.4.3 señala que la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad tiene como objeto el diseño y seguimiento de la política pública y criminal en materia de desmantelamiento de cualquier organización o conductas de que trata el citado Acuerdo que amenacen la implementación del mismo y la construcción de la paz.

Que conforme a lo señalado en el Decreto 2897 de 2011 son funciones del Ministerio de Justicia participar en el diseño y definición de la política criminal y penitenciaria del Estado, la prevención del delito, las acciones contra la criminalidad organizada y el tratamiento penitenciario.

Que corresponde al Ministerio del Interior, entre otras materias, formular y adoptar las políticas del Gobierno, en materias relativas al orden público interno, los asuntos políticos, la

paz, la convivencia ciudadana y los derechos y libertades fundamentales, a la participación ciudadana en la vida y organización social y política de la Nación, a los asuntos referentes a los grupos étnicos, a las relaciones entre la Nación y las entidades territoriales de la República y demás asuntos relativos a ellas.

Que corresponde al Ministerio de Defensa Nacional la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos para la defensa de la soberanía, la independencia y la integridad territorial y la seguridad en el territorio, así como el mantenimiento del orden constitucional y la garantía de la convivencia democrática.

Que a la Fiscalía General de la Nación le corresponde, entre otras funciones: i) formular políticas y fijar directrices para asegurar el ejercicio eficiente y coherente de la acción penal, las cuales, en desarrollo de los principios de unidad de gestión y jerarquía, son vinculantes y de aplicación obligatoria para todas las dependencias de la entidad, ii) Formular, dirigir, definir políticas y estrategias de priorización para el ejercicio de la actividad investigativa a cargo de la Fiscalía General de la Nación, que tengan en cuenta, entre otros, criterios subjetivos, objetivos, complementarios y en especial el contexto de criminalidad social del área geográfica que permitan establecer un orden de atención de casos con el fin de garantizar, en condiciones de igualdad material, el goce efectivo del derecho fundamental de administración de justicia, iii) Dirigir y coordinar, en el marco de las competencias de la Fiscalía General de la Nación, la realización de actividades que permitan la atención e investigación temprana de delitos y/o actuaciones criminales, dentro del marco de la Constitución, leyes estatutarias, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, iv) Hacer seguimiento al interior de la Fiscalía General de la Nación de la ejecución e implementación de la política en materia criminal y prevención del delito y las demás que tengan incidencia en el cumplimiento de las funciones de la entidad, v) Elaborar proyectos de ley que por iniciativa del Fiscal General de la Nación se presenten al Congreso de la República en materia de política criminal.

Que a la Defensoría del Pueblo le corresponde, entre otras funciones i) velar por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos, ii) Diseñar, dirigir y adoptar, con el Procurador General de la Nación, las políticas de promoción y divulgación de los Derechos Humanos en el país, en orden a tutelarlos y defenderlos, iii) Hacer las recomendaciones y observaciones a las autoridades y a los particulares en caso de amenaza

o violación a los Derechos Humanos y velar por su promoción y ejercicio. Que de acuerdo con lo establecido en el artículo 113 de la Constitución Política de Colombia, los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.

Que el día 30 de noviembre de 2016, el Congreso de la República, adoptó la decisión política de refrendar el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Que el Acto Legislativo número 1 de 2016 ha entrado en vigencia por haberse surtido el proceso de refrendación en los términos definidos por la Sentencia C-699-16 de la honorable Corte Constitucional, dado que se han cumplido los hechos constitutivos del proceso de refrendación popular del Acuerdo Final Definitivo entre el Gobierno nacional y las FARC EP suscrito el 24 de noviembre de 2016, como son la realización del plebiscito verificado el 2 de octubre de 2016; el respeto y la aceptación de su resultado; la posterior interpretación y desarrollo de buena fe, a partir del diálogo con personalidades y agrupaciones políticas, sociales y religiosas, los partidos y movimientos políticos representados en el Congreso, y las víctimas y sus organizaciones; y la renegociación del Acuerdo inicial en la Mesa de Diálogos de La Habana, que condujo a la suscripción de un Acuerdo Final Definitivo suscrito el 24 de noviembre de 2016, que fue refrendado, en desarrollo de los artículos 3° y 133 de la Constitución Política, por el Senado de la República el 28 de noviembre de 2016 y por la Cámara de Representantes el 29 de noviembre de 2016.

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

Que se requiere ejercer las citadas facultades para crear una comisión que tenga por objeto el diseño y, el seguimiento de la política pública y criminal en materia de desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atenten contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos

políticos, o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los Acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo.

En consideración a lo expuesto,

DECRETA:

Artículo 1°. Creación y objetivo de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad. Créase la Comisión nacional de Garantías de Seguridad, cuyo objeto es el diseño y el seguimiento de la política pública y criminal en materia de desmantelamiento de las organizaciones o conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atenten contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos, o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los Acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo. La Comisión también armonizará dichas políticas para garantizar su ejecución.

Artículo 2°. Integración. La Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, estará integrada así:

1. El Presidente de la República, quien la presidirá.
2. El Ministro del Interior.
3. El Ministro de Defensa.
4. El Ministro de Justicia y del Derecho.
5. El Fiscal General de la Nación.
6. El Defensor del Pueblo.
7. Procurador General de la Nación.
8. El Director de la Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan

contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo.

9. El Comandante General de las Fuerzas Militares.

10. El Director General de la Policía nacional.

12. Dos (2) delegados de las Plataformas de Derechos Humanos.

Parágrafo 1°. Los tres (3) expertos en la materia, serán elegidos por la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la implementación del Acuerdo Final.

Parágrafo 2°. La Comisión podrá invitar a sus sesiones a representantes de los partidos y movimientos políticos, a la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas y a representantes de organismos nacionales e internacionales especializados con presencia en los territorios y podrá apoyarse en expertos y expertas sobre la temática a tratar cuando lo estime conveniente.

Parágrafo 3°. En la conformación de la Comisión se promoverá la participación efectiva de las mujeres.

Parágrafo 4°. Cuando la Comisión sesione por fuera de la ciudad de Bogotá, a los integrantes de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad señalados en los numerales 11 y 12 del presente artículo, se les cubrirán los desplazamientos y el alojamiento en los términos que señale el Gobierno nacional.

Artículo 3°. Funciones. La Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, sin perjuicio de las funciones y competencias correspondientes a las diferentes autoridades y entidades públicas, cumplirá las siguientes funciones:

1. Diseñar, hacer seguimiento, coordinar intersectorialmente y promover la coordinación a nivel departamental y municipal para el cumplimiento del plan de acción que el Gobierno nacional lleve adelante para combatir y dismantelar las organizaciones y perseguir las conductas punibles a que hace referencia el artículo 1º del presente decreto.

2. Formular y evaluar el Plan de acción permanente para combatir y dismantelar las organizaciones y conductas punibles a que hace referencia el artículo 1° de este decreto, que será adoptado por el Gobierno nacional.
3. Evaluar la respuesta institucional y el impacto de los resultados en la desarticulación de las organizaciones y conductas punibles a que hace referencia el artículo 1° del presente decreto.
4. Coordinar con las autoridades departamentales y municipales, la generación de mesas técnicas para hacer seguimiento a las manifestaciones criminales objeto de esta Comisión, incluyendo la recepción de reportes y denuncias, que contribuyan a complementar el esfuerzo estatal.
5. Recomendar reformas que contribuyan a eliminar cualquier posibilidad de que el Estado, sus instituciones o sus agentes puedan crear, apoyar o mantener relaciones con las organizaciones a que hace referencia el artículo 1º del presente decreto.
6. Solicitar a las autoridades la remisión de informes sobre cualquier materia relacionada con las organizaciones y conductas de que trata el artículo 1° del presente decreto y hacer seguimiento del contenido de dichos informes.
7. Diseñar y construir las estrategias para identificar las fuentes de financiación y los patrones de actividad criminal de las organizaciones y conductas punibles a que hace referencia el artículo 1º del presente decreto, entre dichos patrones se tendrán en cuenta aquellos que afectan de manera particular a las mujeres, niñas, niños, adolescentes y población LGTBI.
9. Proponer a las autoridades competentes mecanismos para la revisión de antecedentes de los servidores/as públicos en todas las instituciones del Estado, con el fin de verificar cualquier involucramiento que hayan tenido con grupos y/o actividades de paramilitarismo o violaciones de Derechos Humanos.
10. Informar periódicamente a las Ramas del Poder Público, a la opinión pública y a los organismos internacionales, los avances y obstáculos en la lucha contra las organizaciones y conductas a que hace referencia el artículo 1º del presente decreto.

11. Garantizar el suministro de información por parte de las entidades o instituciones que participen de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, a la “Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición” y a la Unidad de investigación y desmantelamiento de organizaciones criminales y sucesoras del paramilitarismo.

12. Hacer recomendaciones a las Ramas del Poder público para ajustar y priorizar las acciones y estrategias de la política y legislación de inteligencia del Estado en la lucha contra las organizaciones y conductas a que hace referencia el artículo 1° del presente decreto.

13. Hacer seguimiento al régimen de controles sobre los servicios de vigilancia y seguridad privada y formular propuestas para actualizar las normas que regulan los servicios de vigilancia y seguridad privada, con el propósito de que sus servicios correspondan al fin para el que fueron creados y que en ningún caso, de manera directa o indirecta, faciliten la acción de las organizaciones y conductas criminales a que hace referencia el artículo 1° del presente decreto.

14. Diseñar, políticas para el sometimiento a la justicia de las organizaciones criminales y sus redes de apoyo a que hace referencia el artículo 1° del presente decreto, definiendo tratamientos específicos para los integrantes de dichas organizaciones y redes, incentivando y promoviendo un rápido y definitivo desmantelamiento de las mismas. Dichas medidas nunca significarán reconocimiento político.

15. Garantizar la aplicación de los enfoques territoriales, diferencial y de género en el diseño, implementación y seguimiento de las políticas y estrategias que sean objeto de esta comisión.

16. Participar en el diseño de un nuevo Sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, operaciones y/o actividades de las organizaciones y conductas criminales a que hace referencia el artículo 1° del presente decreto. Parágrafo. Para el cumplimiento de sus funciones la comisión podrá crear comisiones técnicas de trabajo que contarán por lo menos con uno de los integrantes de la Comisión a que se refieren los numerales 11 y 12 del artículo 2° del presente decreto.

Artículo 4°. Secretaría Técnica. La Comisión Nacional de Garantías tendrá una Secretaría

Técnica, que estará a cargo del Delegado Presidencial de que trata el punto 3.4.7.3 del Acuerdo Final.

Artículo 5°. Periodicidad. La Comisión se reunirá una vez al mes por convocatoria de la Secretaría Técnica y de manera extraordinaria cuando así se requiera a solicitud de cualquiera de los integrantes de la Comisión.

Artículo 6°. Funcionamiento de la Comisión. El Gobierno nacional tomará las acciones necesarias para garantizar el funcionamiento de la Comisión.

Artículo 7°. Reglamento Interno. La Comisión adoptará su propio reglamento.

Artículo 8°. Vigencia. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE.

Dado en Bogotá, D.C., a 3 de febrero de 2017.

El Ministro del Interior,

Juan Fernando Cristo Bustos.

El Ministro de Justicia y del Derecho,

Jorge Eduardo Londoño Ulloa.

El Ministro de Defensa Nacional,

Luis Carlos Villegas Echeverri.

III. INTERVENCIONES

1. Ministerio del Interior

La ciudadana Cristina Uchima Bohórquez, actuando en representación del Ministerio del Interior, interviene en el proceso de la referencia para solicitarle a la Corte declare exequible el Decreto Ley 154 de 2017.

Señala que actualmente nos encontramos “inmersos dentro de un procedimiento legislativo especial, el cual tiene como particularidad especial que la (sic) leyes se tramitan de manera ágil y expedita, su debate y sus fases temporales son distintas a las que ordinaria y constitucionalmente están previstas para la aprobación de las leyes y todo ello para lograr que el Acuerdo Final para la Paz pueda convertirse en una realidad, sea operativo y logre materializarse como uno de los principales instrumentos para alcanzar los ideales constitucionales asignados al Estado”.

Explica la existencia de dos posibilidades “para su agotamiento”. Una primera, en cabeza del Congreso de la República, con la agilidad y presteza previstas en el Acto Legislativo; la otra le corresponde al Presidente de la República, mediante la expedición de decretos con fuerza de ley.

Sostiene que las normas proferidas por el Ejecutivo deben ser el desarrollo de los contenidos del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

En cuanto al caso concreto, sostiene la existencia de una plena coincidencia entre los fines y contenidos del Acuerdo Final, con lo previsto en el Decreto Ley 154 de 2017. Además, se trata de un desarrollo del Preámbulo y los artículos 1, 2, 22, 95, 188, y 189 Superiores.

Por último, sostiene que las funciones asignadas a la Comisión son respetuosas de los principios de autonomía territorial y administrativa y sus objetivos responden a los previstos en el Acuerdo Final.

2. Ministerio de Justicia y del Derecho

La ciudadana Diana Alexandra Remolina Botía, actuando en representación del Ministerio de Justicia y del Derecho, interviene en el proceso de la referencia para solicitarle a la Corte declare exequible el Decreto Ley 154 de 2017.

Explica que, en los términos del Acto Legislativo 01 de 2016 existen dos líneas que permiten determinar, de manera integral, si los decretos expedidos con base en facultades extraordinarias, se ajustan a la Constitución:

i) La primera línea, relacionada con la formación de la norma objeto de revisión, incorpora la

verificación del límite temporal para la expedición de los decretos de que se trate, así como la verificación de que la materia objeto de la norma no sea de aquellas expresamente excluidas por la habilitación constitucional contenida en el artículo 2º del Acto Legislativo 1 de 2016.

2) La segunda línea, de carácter material, dentro de la cual deberá acreditarse que los decretos ley que se expidan con base en las facultades extraordinarias del Acto Legislativo 01 de 2016, encuentran conexidad objetiva, estricta y suficiente con los contenidos del Acuerdo, con miras a garantizar y facilitar su implementación.

En relación con el caso concreto, explica que mediante el Decreto Ley 154 de 2017 fue creada la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, cuyo objetivo es el diseño e implementación de una política criminal destinada a dismantelar las organizaciones criminales que atenten contra los defensores de los derechos humanos, así como los integrantes de las organizaciones sociales y políticas que participen en la implementación del Acuerdo Final.

En lo que concierne al límite temporal, explica que el Decreto Ley fue expedido el 3 de febrero de 2017, es decir, dentro del plazo de 180 días, previsto en el Acto Legislativo 01 de 2016, dada la refrendación popular del Acuerdo Final por el Congreso de la República, realizada el 30 de Noviembre de 2016.

Por último, en cuanto al tema de la conexidad, la interviniente presenta un esquema, a dos columnas, mostrando las funciones planteadas a la Comisión en el texto del Acuerdo Final y en el Decreto Ley, para concluir la conformidad entre ambas.

3. Presidencia de la República

El ciudadano Julio Andrés Ossa Santamaría, actuando en su calidad de Secretario Jurídico (e) de la Presidencia de la República, interviene en el proceso de la referencia para solicitarle a la Corte declare exequible el Decreto Ley 154 de 2017.

Señala que, de conformidad con lo previsto en el artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016, la finalidad de los decretos con fuerza de ley que dicte el Presidente de la República, consiste en 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. De allí que, el Presidente de la República se encuentra habilitado para expedir decretos con fuerza de ley cuando: (i) se contenido se refiera a temas del Acuerdo Final; (ii) su finalidad sea facilitar y garantizar la implementación del Acuerdo; y (iii) la temática regulada no exija una norma de rango superior al de una ley ordinaria.

En lo atinente al límite temporal, asegura su cumplimiento, tomando en consideración la fecha de realización de la refrendación popular, por parte del Congreso de la República (30 de noviembre de 2016).

Respecto a la conexidad material, sostiene su existencia tomando en consideración que en el punto tres (3) del Acuerdo Final se reafirmó el compromiso respecto a la creación de una Comisión Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política.

Finalmente, indica que el Decreto Ley 154 de 2017 no trata sobre materias expresamente excluidas de las facultades extraordinarias, es decir, Actos Legislativos, códigos, leyes estatutarias o leyes que requieran para su aprobación mayorías calificadas o absolutas.

4. Ministerio de Defensa Nacional

La ciudadana Sandra Marcela Parada Aceros, actuando en representación del Ministerio de Defensa Nacional, interviene en el proceso de la referencia para solicitarle a la Corte declare exequible el Decreto 154 de 2017.

Luego de hacer una descripción de los puntos que conforman el Acuerdo Final, pasa a adelantar una revisión formal del Decreto Ley 154 de 2017. Al respecto indica que el pasado 30 de noviembre, el Congreso de la República adoptó la decisión política de refrendar el Acuerdo de Paz, y en consecuencia, el límite de 180 días para el ejercicio de las facultades extraordinarias inició el 1 de diciembre de 2016. De igual manera, el objeto del Decreto Ley no comprende temas propios de una reforma constitucional, una ley estatutaria, una ley orgánica, ni tampoco se está decretando un impuesto.

En lo atinente a la conexidad objetiva, estricta y suficiente, sostiene que una materia tratada en el punto tres (3) del Acuerdo Final versa sobre la creación de una Comisión Nacional de Garantías, institución que precisamente fue creada mediante el Decreto Ley 154 de 2017.

Luego de elaborar un cuadro comparativo entre el texto del Acuerdo Final y el Decreto Ley 154 de 2017, concluye afirmando la total compatibilidad entre uno y otro, y en consecuencia, la constitucionalidad del segundo.

5. Universidad Santo Tomás

Los ciudadanos Ciro Nolberto Guecha Medina y Carlos Rodríguez Mejía, Decano de la Facultad de Derecho y profesor de la Universidad Santo Tomás, respectivamente, intervienen en el proceso de la referencia para solicitarle a la Corte declare exequible el Decreto Ley 154 de 2017.

Luego de transcribir el texto del Decreto Ley 154 de 2017, los intervinientes se plantean tres preguntas:

- a. ¿Es el Gobierno Nacional, en cabeza del Presidente de la República y los Ministros del Interior, Justicia y Defensa, competente para expedir el Decreto Ley 154 de 2017, a la luz del Acto Legislativo 01 de 2016?
- b. ¿Es el Decreto Ley 154 de 2017, in abstracto, conforme con el Acuerdo Final?
- c. ¿Es el Decreto 154 de 2017 conforme, in abstracto, con el derecho internacional de los derechos humanos?

Señalan que el Decreto Ley sometido al control de la Corte no configura una reforma constitucional, una ley estatutaria, un código, ni tampoco está decretando un impuesto.

En relación con el orden internacional, traen a colación el texto de la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, grupos e instituciones de promover y proteger los derechos humanos universalmente reconocidos. Aclaran que el cumplimiento de tal instrumento internacional es anterior a la suscripción del Acuerdo Final.

Luego de analizar varios artículos de la referida declaración, los intervinientes le solicitan a la Corte que haga explícito que el Decreto Ley 154 de 2017 debe ser interpretado de conformidad con los estándares internacionales vigentes en materia de defensores y

defensoras de los derechos humanos.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Mediante Concepto No. 6269 del 7 de marzo de 2017, el Procurador General de la Nación solicita a la Corte:

“En razón a que la Corte Constitucional aún no ha señalado si los límites implícitos a las facultades presidenciales para la paz, propuestos en el Concepto 6269, rendido en el expediente RDL-001 de 2016, son verdaderas restricciones para el Ejecutivo, el Ministerio Público solicita declarar la CONSTITUCIONALIDAD del Decreto Ley número 154 de 2017 “Por el cual se crea la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad en el marco del Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016”; a excepción del parágrafo 4 del artículo 2°, frente al cual pide que se declare la INCONSTITUCIONALIDAD, por las razones expuestas en la parte motiva.

Así mismo, solicita declarar la EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA de la expresión “dichas medidas nunca significarán reconocimiento político”, contenida en el numeral 14 del artículo 3° del Decreto Ley 154 de 2017, en el entendido de que tal expresión debe interpretarse como una calificación de inaptitud de los actos de la Comisión para establecer la naturaleza de los delitos que debe someter a la justicia, y no como una calificación de la naturaleza misma de tales delitos.”

Inicia el Ministerio Público por recordar que su Concepto 6259, rendido en el expediente RDL-001, sentó su posición sobre el alcance del control sobre los decretos con fuerza de ley, dictados con fundamento en el mencionado Acto Legislativo, y estimó que como aquel no está calificado en la Carta Política de ser un escrutinio único -como sí ocurre con los proyectos de ley y de acto legislativo tramitados por el procedimiento especial previsto en la citada reforma constitucional (artículo 1, literal k, ibídem)-, podría darse la posibilidad para los ciudadanos de presentar demandas de inconstitucionalidad, según los efectos que fije el respectivo fallo de la Corte en materia de cosa juzgada constitucional, con el fin de ponderar el principio de democracia participativa y el de una mínima seguridad normativa que requiere la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Respecto a la vigencia del Acto Legislativo 01 de 2016, afirma el Ministerio Público que ya tuvo lugar el proceso de refrendación popular, por parte del Congreso de la República, y por ende, el Presidente de la República contaba con la facultad para expedir el Decreto Ley 154 de 2017.

Sostiene el Ministerio Público que se cumplieron los requisitos formales, y que en consecuencia, el Decreto Ley 154 de 2017 se ajusta a la Constitución.

En cuanto al fondo del asunto, señala que la creación de una comisión interorgánica para el diseño y seguimiento de políticas públicas, implica la alteración de la estructura de la administración pública, motivo por el cual, resultaría una temática, si bien reservada a la ley, igualmente de iniciativa gubernamental, al tenor del inciso 2 del artículo 154 de la Carta Política. Ello quiere decir que si el Congreso quisiera modificar este Decreto, ya sea para cambiar las funciones de la referida comisión, o para suprimirla estaría sometido a la iniciativa gubernamental. Lo anterior lo lleva a concluir:

“ante la imposibilidad del Congreso para acudir concurrentemente en los decretos leyes que impliquen materias de iniciativa gubernamental; y ante la falta de competencia para efectuar un control normativo posterior, debe concluirse que los decretos con fuerza de Ley no pueden ser utilizados para regular materias de ley que de ordinario estarían sometidas a iniciativa gubernamental, motivo que deriva en la inconstitucionalidad del texto normativo que se evalúa”.

El párrafo cuarto del artículo 2º del Decreto Ley 154 de 2017, según la Procuraduría, vulnera la Constitución, por las siguientes razones:

El texto de la norma es el siguiente:

“Cuando la Comisión sesione por fuera de la ciudad de Bogotá, a los integrantes de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad señalados en los numerales 11 y 12 del presente artículo, se les cubrirán los desplazamientos y el alojamiento en los términos que señale el Gobierno Nacional.

La inconstitucionalidad radicaría en lo siguiente:

“Como la legalidad del gasto se refiere a que el Congreso es el órgano llamado a crear los

títulos jurídicos que le permitirán al ejecutivo efectuar el manejo presupuestal, no es posible entender como legítimo una modificación de tales funciones orgánicas so pena de desconocer el principio de separación funcional con colaboración armónica.

Teniendo en cuenta que en la Sentencia C-699 de 2016 la Corte Constitucional describió como una limitación implícita al uso de las facultades legislativas especiales, aquellos casos en los que la Constitución efectuó un reparto competencial específico al Congreso, se concluye que este es un evento que no puede ser alterado por las facultades legislativas especiales. Es decir, las facultades extraordinarias que se estudian no pueden ser utilizadas para crear gasto público, sino que la determinación de los títulos jurídicos corresponde a un papel privativo del Congreso, en razón al principio de la legalidad del gasto.

Por tal motivo, si la Corte Constitucional estima que es acorde a la Constitución que se utilicen las facultades especiales para la paz con el fin de expedir contenidos normativos que resulten de iniciativa gubernamental, se le solicitará que declare inconstitucional el parágrafo 4 del artículo 2° del Decreto Ley 154 de 2017, por desconocer el artículo 345 de la Constitución Política, en especial, el principio de legalidad del gasto, a la luz de los límites implícitos previstos en la Sentencia C-699 de 2016”.

De igual manera, la Procuraduría le solicita a la Corte declarara la exequibilidad condicionada de la siguiente disposición, referida a una de las facultades de la Comisión Nacional de Garantías:

Artículo 3°. Funciones. La Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, sin perjuicio de las funciones y competencias correspondientes a las diferentes autoridades y entidades públicas, cumplirá las siguientes funciones:

(...)

14. Diseñar, políticas para el sometimiento a la justicia de las organizaciones criminales y sus redes de apoyo a que hace referencia el artículo 1° del presente decreto, definiendo tratamientos específicos para los integrantes de dichas organizaciones y redes, incentivando y promoviendo un rápido y definitivo desmantelamiento de las mismas. Dichas medidas nunca significarán reconocimiento político”.

Según la Procuraduría, la expresión “Dichas medidas nunca significarán reconocimiento político”, admitiría dos posibles interpretaciones:

“La frase subrayada en el texto transcrito puede entenderse de dos formas diversas: como una calificación de la naturaleza de los delitos de las organizaciones que la comisión debe pretender someter a la justicia; o como una calificación de los actos de la comisión interorgánica, en el entendido que sus actuaciones carecen de competencia y aptitud para calificarlos como delitos políticos. Para el Ministerio Público dicha expresión sólo resulta constitucional si se interpreta de la segunda forma; por cuanto la primera supondría un exceso de competencia del Ejecutivo”.

Una lectura inconstitucional de la expresión señalada resultaría de lo siguiente:

“La calificación de la naturaleza de un delito como político o no es una labor normativa que implica directamente la definición de los delitos, y posee impacto directo no sólo en la punibilidad del mismo, sino además en el régimen constitucional especial previsto para aquellos. Tal situación implica que una medida como la calificación de la naturaleza de un delito se encuentra reservada al legislador por dos motivos: el artículo 29 entrega directamente a la Ley la definición de los delitos y su naturaleza; y una disposición como esa requeriría una especial deliberación política que sólo puede darse al seno del órgano de representación popular.

De lo anterior se deriva que no es posible constitucionalmente admitir que un texto normativo adoptado por el Ejecutivo, en un Decreto Ley, tenga la potencialidad de asumir competencias que se escapan de su ámbito, como sería la de definir la naturaleza política de los delitos que deben ser perseguidos por la referida comisión.

Por tal motivo, si la Corte Constitucional estima que es acorde a la Constitución que se utilicen las facultades especiales para la paz con el fin de expedir contenidos normativos que resulten de iniciativa gubernamental, se le solicitará que declare la exequibilidad condicionada de la expresión “Dichas medidas nunca significarán reconocimiento político” contenida en el numeral 14 del artículo 3o del Decreto Ley 154 de 2017, en el entendido que tal expresión debe interpretarse como una calificación de inaptitud de los actos de la comisión para establecer la naturaleza de los delitos que debe someter a la justicia, y no como una calificación de la naturaleza misma de tales delitos.”

Finalmente, en cuanto a las competencias asignadas a la Comisión Nacional de Garantías, el Ministerio Público sostiene la existencia de una fuerte coincidencia entre unas y otras, “motivo por el cual se concluye fácilmente que la disposición en estudio cumple con la dimensión positiva de las competencias ejecutivas en la expedición de los decretos leyes autorizados en el Acto Legislativo 01 de 2016”.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

La Corte es competente para revisar el Decreto Ley 154 de 2017, con base en la facultad otorgada en el tercer inciso del artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016, de conformidad con el Decreto Ley 121 de 2017¹, y por cuanto, en los términos de la Sentencia C-160 de 2017, el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, fue objeto de refrendación popular (art. 5 del Acto Legislativo 01 de 2016).

2. Problemas jurídicos

El Presidente de la República, con fundamento en las facultades legislativas extraordinarias otorgadas por el artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016, expidió el Decreto Ley 154 de 2017. El objeto del referido Decreto Ley se circunscribe a la creación de una Comisión, cuya competencia es el diseño y seguimiento de una política criminal en materia de desmantelamiento de las organizaciones criminales responsables de homicidios y masacres, que atenten contra defensores de derechos humanos, movimientos sociales o políticos, o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los Acuerdos y la construcción de la paz, “incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo”.

El examen de constitucionalidad del Decreto Ley 154 de 2017, pasa por resolver un conjunto de problemas jurídicos, relacionados con la existencia de vicios de procedimiento (forma y competencia) y vicios de contenido material.

Vicios de procedimiento:

a. Forma:

* ¿El Decreto Ley 154 de 2017 fue expedido por una autoridad competente, posee un título, existe una invocación expresa de la competencia ejercida y una exposición de motivos?

a. Competencia:

* ¿El decreto ley fue expedido dentro del plazo fijado en el artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016 (180 días), previa refrendación popular del Acuerdo Final? (factor temporal)

* El Decreto Ley 154 de 2017, ¿Guarda una conexión teleológica con el Acuerdo (externa)?, y al mismo tiempo, ¿existe una conexidad entre las normas y la exposición de motivos? (interna)

* El Decreto Ley 154 de 2017 ¿configura una medida válida para alcanzar fines constitucionales (criterio de finalidad)?; y

* El texto normativo sometido al control de la Corte, ¿Regula aspectos propios de un acto legislativo, una ley estatutaria, una ley orgánica, un código, una ley que necesite de mayoría calificada o absoluta para su aprobación, o está decretando un impuesto? (No violación de reservas especiales o estrictas)

Vicios de contenido material:

* ¿Cuál es el parámetro de constitucionalidad que emplea la Corte al momento de examinar la validez de un Decreto Ley expedido con base en facultades extraordinarias otorgadas mediante una enmienda a la Carta Política?

* ¿Cuál es la naturaleza jurídica de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, su ubicación dentro de la estructura del Estado colombiano y su relación con el Consejo Superior de Política Criminal?

* La creación de una Comisión Nacional de Garantías de Seguridad enfocada exclusivamente al diseño de una política criminal exclusivamente en materia de desmantelamiento de las organizaciones o conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atenten contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos, o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los Acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo (i) ¿Desconoce la reserva de ley ordinaria en materia de diseño de la política criminal del Estado?; y (ii) ¿se ajusta a las competencias constitucionales de la Fiscalía General de la Nación?

* La creación de una comisión de articulación intraorgánica, sin transformar las competencias de ninguna de las entidades que la conforman, ¿Comporta realmente una modificación en la estructura del Estado?

* ¿Puede el legislador extraordinario incluir a la Procuraduría General de la Nación como integrante de la Comisión Nacional de Garantías, siendo que la participación de la misma no se encuentra prevista en el Acuerdo Final?

* ¿Pueden algunos particulares participar en el diseño de una política criminal del Estado?

* ¿Es compatible con las atribuciones del Presidente de la República, como Jefe de Estado (art. 189 Superior), que se le asigne a la Comisión (Art. 3.10 del Decreto Ley), competencia para remitir informes a organismos internacionales?

* ¿Respetar la autonomía de las entidades territoriales la función atribuida a la Comisión relativa a la coordinación de mesas técnicas de seguimiento?

* El parágrafo 4 del artículo 2, en el cual se dispone que “Cuando la Comisión sesione por fuera de la ciudad de Bogotá, a los integrantes de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad señalados en los numerales 11 y 12 del presente artículo, se les cubrirán los desplazamientos y el alojamiento en los términos que señale el Gobierno nacional”, ¿Debe ser entendida esta disposición bajo la óptica de la reserva de ley en materia presupuestaria y tributaria?

* ¿Puede el Congreso de la República modificar en el futuro esta materia o tal competencia es del resorte exclusivo del Presidente de la República por tratarse de un tema de estructura de la administración?

* El Decreto Ley 154 de 2017, ¿Se ajusta al derecho internacional de los derechos humanos?

3. Estructura y metodología del fallo

Con el propósito de resolver los diversos problemas jurídicos, relacionados con la existencia de vicios de procedimiento (forma y competencia) y materiales del Decreto Ley 154 de 2017 la Corte, siguiendo la metodología planteada en la Sentencia C-160 de 2017, analizará, en un primer momento: (i) La naturaleza jurídica de las facultades legislativas extraordinarias otorgadas por el constituyente originario o derivado al Presidente de la República; (ii) El alcance de la habilitación legislativa contenida en el artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016; (iii) el contenido del parámetro para ejercer el control de constitucionalidad sobre los Decretos Ley expedidos con base en el artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016; y (iv) describirá las motivaciones y el articulado del Decreto Ley 154 de 2017.

Seguidamente, la Corte realizará un control sobre la existencia de vicios de procedimiento:

a. Forma:

* Suscrito por el Presidente de la República y el Ministro del ramo

* Título

* Invocación expresa de la competencia ejercida

* Existencia de una exposición de motivos

a. Competencia:

- * Temporal

- * Refrendación popular

- * Conexidad entre las normas y la exposición de motivos

- * Ausencia de violación de reservas especiales o estrictas

- * Finalidad y estricta necesidad

Por último, la Corte realizará un control material sobre cada una de las disposiciones del Decreto Ley 154 de 2017. Antes de ello, se realizarán unas consideraciones generales sobre los siguientes temas:

- * Los compromisos internacionales del Estado colombiano en materia de protección de los defensores de los derechos humanos y los líderes sociales y políticos;

- * La importancia que ofrece la creación de una instancia diseñada para elaborar e implementar una política criminal orientada a hacerle frente a fenómenos delictivos que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación del Acuerdo de Paz;

* La necesaria armonización entre las diversas instancias (vgr. asesoras, de coordinación, judiciales, etcétera) creadas en el Acuerdo Final y la institucionalidad vigente;

* La naturaleza jurídica de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad;

* La ausencia de violación de la reserva de ley ordinaria en materia de diseño de política criminal;

4. Naturaleza jurídica de las facultades legislativas extraordinarias otorgadas por el constituyente originario o derivado al Presidente de la República

La atribución de facultades legislativas extraordinarias al Presidente de la República, no sólo por el Congreso de la República (art. 150.10 Superior), sino directamente por la Constitución de 1991, o por alguna de sus reformas, como es el caso del Acto Legislativo 01 de 2016, es una constante en nuestra historia constitucional.

Baste recordar el texto del artículo transitorio 5º de la Constitución de 1991:

“ARTICULO TRANSITORIO 5. Revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para:

a) Expedir las normas que organicen la Fiscalía General y las normas de procedimiento penal;

b) Reglamentar el derecho de tutela;

c) Tomar las medidas administrativas necesarias para el funcionamiento de la Corte Constitucional y el Consejo Superior de la Judicatura;

d) Expedir el Presupuesto General de la Nación para la vigencia de 1992;

e) Expedir normas transitorias para descongestionar los despachos judiciales.”

El ejercicio de la referidas facultades legislativas extraordinarias, conferidas al Presidente de

la República directamente por la Carta Política de 1991, se encontraba limitado por la aprobación de los proyecto de decreto, por parte de la Comisión Legislativa Especial (Art. 6º transitorio). Se trató, en consecuencia, de una suerte de colegislación.

Una revisión de las Sentencias C-025, C-150, C-155^a y C-245 de 1993, evidencia la existencia de las siguientes subreglas constitucionales en materia de facultades legislativas extraordinarias acordadas directamente por la Constitución al Presidente de la República:

* Se trata de competencias cuya titularidad ordinariamente se atribuye a otra rama u órgano del Estado.

* Son facultades de carácter extraordinario, independientemente que el Constituyente así las defina o que tengan naturaleza normativa, electiva o de pura gestión.

* Su finalidad se circunscribe a facilitar el tránsito constitucional y agilizar el funcionamiento de nuevas entidades creadas por la Carta Política (vgr. Corte Constitucional y Fiscalía General de la Nación).

* La Corte ejerce un control de constitucionalidad integral sobre los Decretos Ley, el cual comprende aspectos formales y materiales.

* El examen de los requisitos de forma se verifica frente aquellos que para el ejercicio de las facultades estableció el mismo Constituyente.

* No pueden homologarse a las facultades extraordinarias que el Congreso puede otorgar al Presidente.

* Es de su esencia estar sujeta a un término o a una condición.

* La interpretación del alcance concreto de la extensión de las facultades extraordinarias debe ser estricta y restrictiva, por lo cual sólo comprenden los asuntos expresamente indicados por la ley habilitante, sin que haya lugar a extensiones ni analogías.

Más allá de los artículos constitucionales transitorios que trae la Carta Política de 1991, mediante algunas reformas constitucionales le han sido otorgadas facultades legislativas extraordinarias al Presidente de la República.

El Acto Legislativo 03 de 2002, por medio del cual se adoptó en Colombia un modelo de sistema penal acusatorio, consagró un artículo transitorio del siguiente tenor:

“Artículo 4°. Transitorio

(...)

El Congreso de la República dispondrá hasta el 20 de junio de 2004 para expedir las leyes correspondientes. Si no lo hiciere dentro de este plazo, se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias, por el término de dos meses para que profiera las normas legales necesarias al nuevo sistema. Para este fin podrá expedir, modificar o adicionar los cuerpos normativos correspondientes incluidos en la ley estatutaria de la administración de justicia, la ley estatutaria de habeas corpus, los Código Penal, de Procedimiento Penal y Penitenciario y el Estatuto Orgánico de la Fiscalía”.

Esta Corporación en Sentencia C-970 de 2004 consideró que, en términos generales, las facultades extraordinarias conferidas por el Acto Legislativo 03 de 2002 al Presidente de la República para adoptar unos Códigos y expedir unos estatutos legales con el fin de asegurar la adopción efectiva del sistema penal acusatorio, no comportaba una sustitución del

conjunto de elementos definitorios que identifican la Constitución colombiana de 1991. Lo anterior por cuanto “no se sustituye el modelo de régimen político, ni la forma de organización política, ni el conjunto de los valores y principios políticos en que se funda la Constitución de 1991”.

El Acto Legislativo 01 de 2003, conocido como “Reforma Política” consignó la siguiente cláusula legislativa habilitante a favor del Presidente de la República:

“Parágrafo transitorio. El Congreso reglamentará estas materias. En lo concerniente a las elecciones departamentales y municipales, tal reglamentación deberá estar lista a más tardar tres meses antes de su realización. Si no lo hiciere, el Gobierno Nacional dictará un decreto con fuerza de ley antes del cierre de las inscripciones correspondientes.”

La Corte Constitucional, en fallo C- 971 de 2004, consideró que la citada cláusula habilitante constitucional no configuraba una sustitución de dos principios fundamentales de la Carta Política de 1991: separación de poderes y reserva de ley.

En definitiva: la Corte Constitucional ha sostenido que, bajo determinadas condiciones y límites, mediante una norma constitucional, que hasta el momento siempre ha sido transitoria, se habilite al Presidente de la República para que de forma extraordinaria y con miras a la consecución de unos fines concretos, expida decretos con fuerza material de ley.

5. Alcance de la habilitación legislativa contenida en el artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016

El artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016 trae la siguiente cláusula legislativa habilitante a favor del Presidente de la República:

“ARTÍCULO 2o. La Constitución Política tendrá un nuevo artículo transitorio, el cual quedará así:

“Artículo transitorio. Facultades presidenciales para la paz. Dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, facúltase al Presidente de la República para expedir los decretos con fuerza de ley cuyo contenido tendrá por objeto facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Las anteriores facultades no podrán ser utilizadas para expedir actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes códigos, leyes que necesitan mayorías calificada o absoluta para su aprobación, ni para decretar impuestos.

Los decretos con fuerza de ley que se dicten en desarrollo de este artículo tendrán control de constitucionalidad automático posterior a su entrada en vigencia. El procedimiento de revisión de constitucionalidad de estas disposiciones deberá surtirse por parte de la Corte Constitucional dentro de los dos meses siguientes a su expedición”.

La citada cláusula habilitante hace parte de una reforma constitucional destinada a crear un conjunto de 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.

La existencia de la disposición habilitante depende de la entrada en vigencia del Acto Legislativo que la comprende:

“ARTÍCULO 5o. VIGENCIA. El presente acto legislativo rige a partir de la refrendación popular del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”.

La Corte Constitucional, en Sentencia C-160 de 2017 constató la refrendación popular del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, suscrito el 24 de noviembre de 2016, y en consecuencia, que el Acto Legislativo 01 de 2016 se encuentra vigente.

En cuanto a los aspectos procedimentales, la cláusula habilitante fija unas formas y unas competencias:

a. Forma:

- * Título

- * Invocación expresa de la competencia ejercida

- * Existencia de una exposición de motivos

- a. Competencia:

- * Temporal

- * Refrendación popular

- * Conexidad teleológica con el Acuerdo

- * Conexidad entre las normas y la exposición de motivos

- * Ausencia de violación de reservas especiales o estrictas

- * Finalidad y estricta necesidad

Así mismo, los decretos expedidos con base en facultades constitucionales extraordinarias deben ajustar a los contenidos de la Constitución (límites materiales).

La Corte Constitucional en su Sentencia C-699 de 2016 interpretó el artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016 en los siguientes términos:

“Esta habilitación tiene las siguientes características. (i) No excluye otras leyes habilitantes, en virtud de las cuales se le confieran al Presidente de la República facultades extraordinarias dentro del orden constitucional permanente para desarrollar o implementar un acuerdo final. (ii) En cuanto se refiere a las allí conferidas, suponen refrendación popular del acuerdo final, en los términos indicados en el apartado correspondiente al análisis del cargo anterior. (iii) Se extiende solo por 180 días. (iv) No puede usarse para expedir actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes códigos, leyes que necesitan mayorías calificada o absoluta para su aprobación, ni para decretar impuestos. (v) Se sujetan a control constitucional automático posterior a su entrada en vigencia dentro de los dos meses siguientes a su expedición. (vi) Aunque no lo dice expresamente, en la medida en que no son admisibles las reformas tácitas a la Constitución, tampoco pueden usarse las facultades extraordinarias para regular asuntos sujetos a reserva de ley que no estén mencionados en el artículo 150-10 de la Carta Política o en el artículo 2 acusado, tales como la restricción de la libertad de expresión, la creación de delitos o el incremento penas (CP arts 29 y 93).”

En conclusión: El artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016 contiene una habilitación legislativa extraordinaria y transitoria, a favor del Presidente de la República, cuyo propósito es la adecuada y célere implementación de un acuerdo de paz suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP.

6. Contenido del parámetro para ejercer el control de constitucionalidad sobre los Decretos Ley expedidos con base en el artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016.

Afirmar que la Carta Política es parámetro para ejercer el control de constitucionalidad de los Decretos con fuerza de ley expedidos por el Presidente de la República significa que aquéllos no sólo deben conformarse con los contenidos de la disposición superior habilitante, sino con la totalidad del Texto Fundamental.

La Corte debe revisar, en cada caso concreto, si el respectivo Decreto Ley guarda una conexidad intrínseca y extrínseca con el texto del Acuerdo de Paz, y en especial, con el artículo 22 Superior. El ejercicio del control de constitucionalidad apunta a determinar si los contenidos del respectivo Decreto Ley se enderezan a garantizar la paz, en tanto que valor,

principio constitucional y derecho fundamental.

7. Descripción de las motivaciones y el articulado del Decreto Ley 154 de 2017

El Decreto Ley 154 de 2017 se conforma de una parte considerativa y una normativa, integrada por ocho (8) artículos.

En la parte considerativa se alude al derecho fundamental a la paz (art. 22 Superior) y se trae a colación la suscripción, el 24 de noviembre de 2016, del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP.

Se menciona la competencia del Ministerio del Interior para formular y adoptar políticas de gobierno, en materias relacionadas con la preservación del orden público, la convivencia ciudadana, los grupos étnicos y la defensa de los derechos fundamentales.

Se traen a colación determinadas funciones de la Fiscalía General de la Nación, en especial, la formulación de estrategias de priorización para orientar sus actividades investigativas, así como la prevención del delito.

Por último, se alude a la creación de una Comisión encargada de diseñar y hacerle seguimiento a una política criminal destinada al desmantelamiento de las organizaciones criminales responsables de homicidios y masacres, que atenten contra los defensores de los derechos humanos, movimientos sociales y políticos, o atenten contra las personas que participen en la implementación del Acuerdo Final, en especial, “las denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo”.

En cuanto a la parte normativa, en su artículo 1º se dispone la creación de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, cuyo objetivo apunta a diseñar y hacerle seguimiento a una política pública criminal en materia de desmantelamiento de las organizaciones criminales que atenten contra los defensores de los derechos humanos, movimientos políticos y sociales, así como contra personas que participen en la implementación del Acuerdo Final.

En el artículo 2º se enlistan los integrantes de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad: (i) El Presidente de la República, quien la presidirá; (ii) El Ministro del Interior; (iii)

El Ministro de Defensa; (iv) El Ministro de Justicia y del Derecho; (v) El Fiscal General de la Nación; (vi) El Defensor del Pueblo; (vii) El Procurador General de la Nación; (viii) El Director de la Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo; (ix) El Comandante General de las Fuerzas Militares; (x) El Director General de la Policía nacional; (xi) Tres (3) expertos reconocidos en la materia; y (xii) Dos (2) delegados de las Plataformas de Derechos Humanos.

El artículo 3º del Decreto Ley enlista las funciones que está llamada a cumplir la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, enfocadas todas ellas al diseño e implementación de una política criminal dirigida a desmantelar las organizaciones criminales y combatir las conductas punibles referentes a ataques contra defensores de los derechos humanos, movimientos políticos y sociales, así como personas que participen en la implementación del Acuerdo Final.

El artículo 4º dispone la creación de una Secretaría Técnica, a cargo del Delegado Presidencial de que trata el punto 3.4.7.3 del Acuerdo Final.

El artículo 5º prevé que la Comisión se reunirá una vez al mes, por convocatoria de la Secretaría Técnica, y de manera extraordinaria cuando así lo “requiera a solicitud de cualquiera de los integrantes de la Comisión”.

El artículo 6º establece que el Gobierno Nacional tomará las acciones necesarias para garantizar el funcionamiento de la Comisión, en tanto que el artículo 7º dispone que ésta adoptará su propio reglamento.

Por último, el artículo 8º reza “El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación”.

8. Análisis sobre vicios de procedimiento

Examinado el texto del Decreto Ley 154 de 2017, la Sala advierte la inexistencia de vicios de procedimiento:

8.1. Forma

El Decreto Ley 154 de 2017 fue expedido por el Presidente de la República e igualmente aparece suscrito por los Ministros del Interior, Justicia y del Derecho y Defensa Nacional. Contiene un título adecuado y una exposición de motivos. La competencia del Jefe de Estado deriva del Artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016.

a.Temporalidad: El texto normativo sometido al control de la Corte fue expedido el 3 de febrero de 2017, es decir, dentro del término de 180 días contados a partir de la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2016.

b. Refrendación popular: Dado que la validez del Decreto Ley 154 de 2017 depende de la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2016 (art. 5), la Corte constató que, en los términos de la Sentencia C- 160 de 2017, se cumplieron los requisitos fijados en el fallo C-699 de 2016:

* Primer requisito: “Se desarrolló un proceso que implicó la convocatoria a un plebiscito en búsqueda de participación ciudadana directa;

* Segundo requisito: “Existió participación ciudadana directa amplia y democrática”.

* Tercer requisito: “Los resultados de la participación ciudadana fueron respetados, y desarrollados de buena fe”.

* Cuarto requisito “El proceso de refrendación popular fue verificado por las Cámaras”.

c. Sumisión automática al control de constitucionalidad: El texto auténtico del Decreto Ley 154 de 2017 fue remitido a la Corte mediante oficio del 8 de febrero de 2017, suscrito por la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

d. Juicio de conexidad

La Corte constata la existencia de una conexidad extrínseca directa entre el tema regulado en el Decreto Ley 154 de 2017 y la facilitación y el aseguramiento de la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera

Una confrontación entre el texto del Decreto Ley 154 de 2017 con el Acuerdo de Paz, evidencia lo siguiente:

El Acuerdo Final, así se encuentre organizado temáticamente (erradicación de cultivos ilícitos, participación en política, justicia, entre otros) e integrado por diferentes documentos (Acuerdos y Anexos), debe ser entendido como un todo, de forma sistemática, tomando en consideración sus fines y propósitos.

En su parte introductoria se afirma que el denominado Punto Tres (3), referente al fin del conflicto, incluye un compromiso sobre “Garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones criminales responsables de homicidios y masacres o que atentan contra defensores y defensoras de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo y la persecución de las conductas criminales que amenacen la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz”. Para cumplir con este fin, el Acuerdo de Paz incluye diversas medidas:

* Realización de un Pacto Político Nacional;

* Creación de una Comisión Nacional de Garantías de Seguridad;

- * Creación de una Unidad Especial de Investigación y de un Cuerpo Élite de la Policía Nacional;

- * Creación de un Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política;

- * Creación de un Programa Integral de Seguridad y Protección para las Comunidades y Organizaciones en los Territorios; y

- * Medidas de Prevención y Lucha contra la Corrupción.

Como puede advertirse, la Comisión Nacional de Garantías hace parte de un conjunto de instrumentos y medidas destinados a ponerle fin al conflicto armado colombiano.

En el texto del Acuerdo Final figura una regulación detallada de la creación, composición y funciones de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad:

“En cumplimiento de lo acordado en el punto 2.1.2.1 relacionado con el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, literal d, que trata sobre la implementación de la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño del Sistema Integral de Protección y de los Avances en el Desmantelamiento de organizaciones criminales y de todas aquellas que amenacen el ejercicio de la política, el Gobierno Nacional y las FARC-EP acuerdan que el Gobierno creará y pondrá en marcha la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, la cual tendrá como objeto el diseño y hacer seguimiento de la política pública y criminal en materia de desmantelamiento de cualquier organización o conductas de que trata este acuerdo que amenacen la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz. La Comisión también armonizará dichas políticas para garantizar su ejecución. El seguimiento y evaluación del desempeño del sistema integral de protección se realizará en la Instancia de Alto Nivel que se incluye en el 3.4.7.1.1 de este Acuerdo.

La Comisión Nacional de Garantías de Seguridad será presidida por el Presidente de la República, estará conformada por el Ministro del Interior, Ministro de Defensa, Ministro de Justicia, Fiscal General de la Nación, Defensor del Pueblo, Director de la Unidad Especial de Investigación -punto 74 de la Jurisdicción Especial para la Paz-, Comandante General de las Fuerzas Militares, el Director General de la Policía Nacional, 3 expertos reconocidos en la materia elegidos por la Comisión de Seguimiento y dos delegados de las Plataformas de Derechos Humanos. Así mismo la Comisión deberá realizar reuniones cada mes. La Comisión podrá invitar a los representantes de los partidos y movimientos políticos, a la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y a otros organismos nacionales e internacionales especializados con presencia en los territorios y podrá apoyarse en experto/as sobre la temática cuando lo estime conveniente. La Comisión se conformará antes de la entrada en vigor del Acuerdo Final. En la conformación de la Comisión se promoverá la participación efectiva de las mujeres.

- a. La Comisión Nacional de Garantías de Seguridad será la instancia para el diseño, el seguimiento, la coordinación intersectorial y la promoción de la coordinación a nivel departamental y municipal para el cumplimiento del plan de acción que el Gobierno Nacional lleve adelante para combatir y desmantelar las organizaciones y perseguir las conductas punibles objeto de este acuerdo;
- b. Formulará y evaluará el Plan de acción permanente para combatir y desmantelar las organizaciones y conductas objeto de este acuerdo;
- c. Evaluará la respuesta institucional y el impacto de los resultados en la desarticulación de las organizaciones y conductas objeto de este acuerdo;
- d. Coordinará con las autoridades departamentales y municipales, la generación de mesas técnicas para hacer seguimiento a manifestaciones criminales objeto de esta Comisión, incluyendo la recepción de reportes y denuncias, que contribuya a complementar el esfuerzo estatal;
- e. Recomendará reformas que contribuyan a eliminar cualquier posibilidad de que el Estado, sus Instituciones o sus agentes puedan crear, apoyar o mantener relaciones con las

organizaciones objeto de este acuerdo;

f. Solicitará a las autoridades la remisión de informes sobre cualquier materia relacionada con las organizaciones y conductas objeto de este acuerdo y hará seguimiento del contenido de dichos informes;

g. Diseñará y construirá las estrategias de su competencia para identificar las fuentes de financiación y los patrones de actividad criminal de las organizaciones y conductas objeto de este acuerdo; entre dichos patrones se tendrán en cuenta aquellos que afectan de manera particular a las mujeres, niñas, niños, adolescentes y población LGTBI.

h. Realizará recomendaciones para la derogación o modificación de las normas a fin de identificar aquellas disposiciones que, directa o indirectamente, posibiliten y/o promuevan la creación de las organizaciones y conductas objeto de este acuerdo;

i. Propondrá los mecanismos para la revisión de antecedentes de los servidores/as públicos en todas las instituciones del Estado con el fin de verificar cualquier involucramiento que hayan tenido los anteriores con grupos y/o actividades de paramilitarismo o violaciones de Derechos

Humanos;

j. Informará periódicamente a las ramas del poder público, a la opinión pública y a los organismos internacionales acerca de los avances y obstáculos en la lucha contra las organizaciones y conductas objeto de este acuerdo;

k. Garantizará el suministro de información por parte de las entidades o instituciones que participen de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, a la “Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición” y a la Unidad de investigación y desmantelamiento de organizaciones criminales y sucesoras del paramilitarismo -punto 74 de la Jurisdicción Especial para la Paz-;

l. Realizará recomendaciones a las ramas del poder público para ajustar y priorizar las acciones y estrategias de la política y legislación de inteligencia del Estado en la lucha contra las organizaciones y conductas objeto de este Acuerdo;

m. Hará seguimiento al régimen de controles sobre los servicios de vigilancia y seguridad privada y formulará propuestas tendientes a actualizar las normas que regulan los servicios de vigilancia y seguridad privada, con el propósito de que sus servicios correspondan al fin para el que fueron creados y en ningún caso, de manera directa o indirecta, faciliten la acción de las organizaciones y conductas criminales objeto de este Acuerdo.

n. Diseñará políticas para el sometimiento a la justicia de las organizaciones criminales y sus redes de apoyo objeto de este acuerdo, definiendo tratamientos específicos para los integrantes de dichas organizaciones y redes, incentivando y promoviendo un rápido y definitivo desmantelamiento de las anteriores. Dichas medidas nunca significarán reconocimiento político.

o. Garantizará la aplicación de los enfoques territoriales, diferencial y de género en el diseño, implementación y seguimiento de las políticas y estrategias que sean objeto de esta comisión”.

Adviértase entonces que el Decreto Ley 154 de 2017, en esencia, reproduce lo previsto en el Acuerdo Final, en punto a la creación de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad.

Encuentra la Corte que la medida sometida a control de constitucionalidad se encamina a asegurar el cumplimiento del Acuerdo Final, en la medida en que la protección de los defensores de derechos humanos, líderes sociales y políticos y personas vinculadas con la implementación de lo acordado, es un requisito destinado a garantizar el cumplimiento de lo acordado.

De igual manera, la Corte advierte la existencia de una conexidad intrínseca entre los fines y propósitos que figuran en la parte motiva del Decreto Ley 154 de 2017 y su articulado. En efecto, en tanto que en la primera se fijan unos objetivos de protección de los defensores de derechos humanos, líderes sociales y políticos y personas vinculadas con la implementación de lo acordado, se enuncian las competencias de la Fiscalía General de la Nación, los Ministerios del Interior, Defensa y Defensoría del Pueblo, a lo largo del articulado se crea la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, en tanto que instrumento para la ejecución de tales propósitos.

En conclusión: el texto normativo sometido al escrutinio de la Corte logra superar el juicio de

conexidad, en los términos señalados en la Sentencia C- 160 de 2017, por cuanto se evidencia: (i) la existencia de una armonía entre los fines y propósitos perseguidos con la expedición del Decreto Ley 154 de 2017, señalados en la parte motiva del mismo, con los propósitos perseguidos con la suscripción del Acuerdo Final (conexidad externa) ; y (ii) en lo atinente al articulado, una convergencia entre los compromisos asumidos entre las partes, en punto a la creación de una Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, y la integración y competencias asignadas a la misma en el Decreto Ley 154 de 2017. En últimas, el texto normativo sometido al control de la Corte facilita y asegura la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final, motivo por el cual se ajusta a lo previsto en el primer inciso del artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016.

e. Juicios sobre la finalidad y necesidad estricta de la medida

La Corte constata que la finalidad perseguida con la expedición del Decreto Ley 154 de 2017 se ajusta a la Constitución, por cuanto se trata de una medida encamina a consolidar la paz. La preservación de la vida y seguridad de los líderes sociales, políticos, defensores de derechos humanos, reclamantes de tierras, entre otros, es un imperativo para el cabal cumplimiento y ejecución de lo acordado. Se trata de un fin que se ajusta plenamente al artículo 22 Superior.

La medida es asimismo necesaria e idónea dadas las amenazas y ataques de las cuales vienen siendo víctimas estos colectivos. En tal sentido, se precisa la urgente creación de instancias estatales destinadas a la idear y poner en marcha una política criminal que tenga como norte articular, coordinar y priorizar las investigaciones penales referidas a crímenes cometidos contra “defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos, o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los Acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo”.

La urgente protección de la vida e integridad de los líderes sociales, políticos, defensores de derechos humanos y personas vinculadas con el proceso de implementación del Acuerdo Final, frente a los ataques de los cuales han sido víctimas en los últimos tiempos, justifica acudir a un instrumento legislativo extraordinario.

En pocas palabras: en los términos de la Sentencia C-160 de 2017, el Decreto Ley 154 de

2017 logra superar el test de necesidad estricta, por cuanto la creación de una Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, dados los ataques de los cuales vienen siendo víctimas defensores de derechos humanos, líderes sociales y políticos y personas vinculadas con la implementación de medidas relacionadas con el posconflicto, comporta una medida de carácter urgente, que justifica no acudir a la vía legislativa ordinaria.

f. La materia objeto de regulación no hace parte de las previstas en el artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016

Como se ha explicado, mediante el Decreto Ley 154 de 2017 el Gobierno Nacional creó la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, en el marco del Acuerdo de Paz. Se trata de una regulación de carácter organizacional.

En tal sentido, no se está ante un conjunto de normas que modifiquen la actual Constitución. Tampoco se abordan temas propios de las leyes orgánicas, estatutarias, ni de aquellas que necesitan mayorías calificada o absoluta para su aprobación, o que decreten impuestos.

De igual manera, no se está ante un “Código”, por cuanto no es una “unidad sistemática en torno a una rama específica del derecho, de modo pleno, integral y total”², o una regulación “metódica sistemática y coordinada de las instituciones constitutivas de una rama del derecho”³.

9. Examen material del Decreto Ley 154 de 2017

Antes de entrar a examinar la constitucionalidad de cada una de las disposiciones del Decreto Ley 154 de 2017, la Corte realizará unas consideraciones generales sobre los siguientes temas:

* Los compromisos internacionales del Estado colombiano en materia de protección de los defensores de los derechos humanos y los líderes sociales y políticos;

* La importancia que ofrece la creación de una instancia diseñada para elaborar e

implementar una política criminal orientada a hacerle frente a fenómenos delictivos que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación del Acuerdo de Paz;

* La necesaria armonización entre las diversas instancias (vgr. asesoras, de coordinación, judiciales, etcétera) creadas en el Acuerdo Final y la institucionalidad vigente;

* La naturaleza jurídica de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad;

* La ausencia de violación de la reserva de ley ordinaria en materia de diseño de política criminal;

9.1. Consideraciones generales

1. Los compromisos internacionales del Estado colombiano en materia de protección de los defensores de los derechos humanos y los líderes sociales y políticos

La Corte, a lo largo de su jurisprudencia, ha destacado la importancia de la labor que cumplen los defensores de los derechos humanos, indicando que las mujeres, en estos ámbitos, tienen la calidad de sujetos de especial protección constitucional. Al respecto, en Sentencia T-234 de 2012, esta Corporación consideró:

“Aún más difícil es esta actividad, cuando se trata de mujeres defensoras de derechos humanos, pues no puede perderse de vista que la sola condición de mujer, las hace una población aún más vulnerable. A lo anterior, se agrega la circunstancia de que sociológicamente, como consecuencia de la sociedad patriarcal y la situación de violencia que han predominado en Colombia, han sido objeto de discriminación⁴. Es por ello, que para la Corte las defensoras de derechos humanos gozan de una protección reforzada, en razón a su derecho a vivir dignamente, libres de toda forma de discriminación y de violencia⁵,

condición que tiene sustento normativo en la cláusula de no discriminación contenida en el preámbulo y los artículos 13, 40 inciso final, 43 y 53 de la Constitución, en la Declaración Universal de Derechos Humanos (arts. 1°, 2° y 7°), en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (preámbulo y arts. 3° y 26), en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (arts. 1° y 24), en la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (arts. 2° y 3°)⁶ y en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (arts. 3°, 4°, 5° y 7°)⁷.

De igual manera, en su Auto 200 de 2007, la Corte señaló la existencia de fallas sistémicas y/o reiterativas en la protección de líderes y personas desplazadas, así como la necesidad de adoptar correctivos inmediatos en la materia, e igualmente, en su Sentencia T-496 de 2008, esta Corporación amparó el derecho fundamental a la seguridad personal de las líderes sociales.

El Estado colombiano, con independencia de lo pactado en el Acuerdo Final, tiene el deber constitucional e internacional de amparar los derechos fundamentales de los defensores de los derechos humanos, los líderes sociales y políticos. En tal sentido, en el texto de la “Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos”, aprobada por la Resolución 53/144 del 8 de marzo de 1999, se define el concepto de defensor de derechos humanos, en los siguientes términos:

“Artículo 1 Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional”.

En su artículo 2º, a su vez, se prevé un conjunto de deberes estatales frente a estos ciudadanos:

“Artículo 2

1. Los Estados tienen la responsabilidad primordial y el deber de proteger, promover y hacer efectivos todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, entre otras cosas, adoptando las medidas necesarias para crear las condiciones sociales, económicas, políticas y de otra índole, así como las garantías jurídicas requeridas para que toda persona sometida

a su jurisdicción, individual o colectivamente, pueda disfrutar en la práctica de todos esos derechos y libertades.

2. Los Estados adoptarán las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean necesarias para asegurar que los derechos y libertades a que se hace referencia en la presente Declaración estén efectivamente garantizados”.

Si bien la referida Declaración no es un instrumento jurídicamente vinculante en el ordenamiento jurídico colombiano, ni en el sistema de fuentes formales del derecho internacional público⁸, se constituye en una pauta de interpretación importante para la labor de protección de los derechos fundamentales que recae sobre el juez constitucional.

En tal sentido, la creación de una Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, se inscribe en el cumplimiento de estas obligaciones internacionales, asumidas por el Estado colombiano. El funcionamiento de dicho órgano, en consecuencia, debe ser conforme a tales parámetros internacionales.

1. La importancia que ofrece la creación de una instancia diseñada para elaborar e implementar una política criminal orientada a hacerle frente a fenómenos delictivos que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación del Acuerdo de Paz

La adecuada implementación y el grado de cumplimiento de un Acuerdo de Paz dependen de la existencia de garantías de seguridad para todas las personas que participaron en las hostilidades y que decidieron reintegrarse a la vida civil, en especial, aquellas que conforman nuevos partidos, movimientos políticos o sociales, o que optan por asumir la defensa de los derechos humanos durante el posconflicto.

En tal sentido, en el texto del Acuerdo Final se dispone la creación de una Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, conformada por funcionarios estatales de alto nivel y con participación de representantes de la sociedad civil, cuya función consiste en elaborar e implementar una política criminal que apunte al desmantelamiento de organizaciones criminales que atenten contra los defensores de derechos humanos, movimientos políticos o

sociales, o que amenazan a los responsables de participar en la implementación de lo acordado en la mesa de negociación. Expresamente se mencionan las organizaciones delictivas sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo.

Según se lee en la parte considerativa del Decreto Ley 154 de 2017, esa política criminal debe apuntar al diseño de una estrategia de priorización, que permita concentrar los esfuerzos investigativos hacia el desmantelamiento de determinadas organizaciones criminales. De igual manera, una lectura de las funciones acordadas a la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, se endereza a que debe tratarse de una política pública estatal, de largo aliento, que permita articular los esfuerzos desplegados en el nivel nacional, con los ámbitos territoriales. Debe asimismo concentrarse en develar la existencia de patrones macrocriminales y en la identificación de fuentes de financiación.

En conclusión, el éxito del posconflicto depende, en buena medida, de la creación de instancias gubernamentales deliberativas, encargadas del diseño e implementación, de forma coordinada, de una política criminal fundada en lo que los expertos denominan “persecución penal inteligente”⁹, es decir, una estrategia estatal, y no únicamente de un componente del sistema penal colombiano, que permita racionalizar el empleo de los recursos investigativos mediante la identificación y el desmantelamiento de organizaciones delictivas y sus redes de apoyo, que pongan en riesgo la adecuada ejecución de lo acordado.

1. La necesaria armonización y articulación entre las diversas instancias (vgr. asesoras, de coordinación, judiciales, etcétera) creadas en el Acuerdo Final y la institucionalidad vigente

La implementación de los acuerdos de paz suele suscitar dificultades de articulación y armonización con el ordenamiento jurídico (sistema de fuentes) y la institucionalidad vigentes.

La diversidad de temas abordados en el Acuerdo Final (vgr. reforma agraria, cultivos ilícitos, justicia transicional, entre otros), así como la creación de diversas instancias y comités de diversa naturaleza jurídica (vgr. asesoras, planificadoras, articuladoras, verificadoras y de

seguimiento, administradoras de justicia, entre otras), comportan un desafío enorme en términos de estructura y funcionamiento del Estado colombiano, con miras a evitar duplicidad de competencias o traslapamiento de las mismas.

Una revisión global del Acuerdo Final evidencia la creación de distintas nuevas instituciones relacionadas, entre otros, con los siguientes temas:

- * La vigilancia de las elecciones (Tribunal Nacional de Garantías Electorales);
- * Actualización del registro de tierras (Sistema de Actualización Catastral);
- * Búsqueda de personas desaparecidas (Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el Contexto y en Razón del Conflicto Armado);
- * Desmantelamiento de las organizaciones criminales (Unidad Especial de Investigación para Desmantelar las Organizaciones Criminales);
- * Sustitución de cultivos ilícitos (Agencia de Renovación del Territorio);
- * Desmovilización (Consejo Nacional de Reincorporación); y
- * Revisión de la política frente al consumo de drogas (Instancia de Alto Nivel encargada del Programa Nacional de Intervención Integral);

La Comisión Nacional de Garantías de Seguridad en el marco del Acuerdo Final hace parte de este conjunto de nuevas instituciones creadas con miras a asegurar el cumplimiento e implementar los compromisos asumidos entre las partes en La Habana.

Las diversas normas de implementación del Acuerdo Final, si bien deben propender por el cumplimiento de buena fe de lo pactado, en materia de creación de nuevas instituciones, es necesario que busquen armonizar la composición, las competencias y el funcionamiento de aquéllas, con la institucionalidad vigente y con principios constitucionales tales como la autonomía de las entidades territoriales. No se trata en consecuencia de crear una institucionalidad paralela o ad hoc para el cumplimiento de lo acordado, que funcione de forma insular y desarticulada con las autoridades públicas preexistentes.

De igual manera, el juez constitucional debe analizar si las normas de ejecución mediante las cuales se crean estas nuevas instituciones se ajustan a la Constitución, labor que debe apuntar a encontrar un delicado equilibrio entre la defensa judicial de la Carta Política y el cumplimiento de lo acordado, en tanto que manifestación del derecho fundamental a la paz.

En tal sentido, resulta relevante determinar si una nueva institución está desconociendo competencias asignadas directamente por la Constitución a una determinada entidad (vgr. Fiscalía General de la Nación, Procuraduría, Defensoría, Congreso de la República, etcétera); si sólo está modificando atribuciones de entidades creadas mediante ley (vgr. Ministerios, agencias estatales, etcétera), o si se está simplemente ejerciendo una labor de coordinación, articulación o seguimiento a las funciones de entidades ya creadas.

Por último, resultará relevante para el juez constitucional examinar si la instancia creada por el Acuerdo Final asume competencias ex novo (vgr. verificar el cumplimiento de lo acordado, monitorear el desarme, etcétera), o si por el contrario guardan relación con algunas existentes.

1. La naturaleza jurídica de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad

Determinar la naturaleza jurídica de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad resulta

fundamental al momento de determinar su conformidad con la Carta Política.

Una lectura de la exposición de motivos del Decreto Ley 154 de 2017 evidencia que se trata de una instancia destinada a crear, coordinar y hacerle seguimiento a una política criminal específica y sectorizada: aquella destinada al desmantelamiento de organizaciones criminales responsables de homicidios y amenazas contra defensores de derechos humanos, líderes de movimientos políticos y sociales, así como personas que participen en la implementación del Acuerdo Final. No se trata, en consecuencia, de un órgano destinado a elaborar y ejecutar la totalidad de la política criminal del Estado.

Una lectura de las dieciséis (16) competencias que el referido Decreto Ley le acuerda a la Comisión evidencia que se trata de un nuevo órgano de la siguiente naturaleza:

- * Gestor de una política pública criminal sectorizada;

- * Evaluador de los resultados de la puesta en marcha de la misma;

- * Asesor en: (i) el diseño de estrategias de priorización para combatir eficazmente unas modalidades criminales; y (ii) la creación de planes de acción, los cuales deben ser aprobados por el Gobierno Nacional, destinados a someter a la justicia a determinadas organizaciones delictivas; y

- * Articulador entre autoridades nacionales y territoriales en punto a la implementación de estrategias destinadas a combatir fenómenos criminales que atenten contra personas relacionadas con la implementación del Acuerdo Final.

Así las cosas, se trata de una instancia asesora en materia de política criminal, en relación con la persecución penal de determinadas organizaciones criminales que atentan contra la consecución de los fines del Acuerdo Final, es decir, cuenta con un ámbito limitado y

específico de actuación, relacionado con el proceso de paz.

1. Relaciones entre la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad y Consejo Superior de Política Criminal

La nueva Comisión Nacional de Garantías de Seguridad guarda ciertas semejanzas y diferencias con el Consejo Superior de Política Criminal.

Los orígenes del Consejo Superior de Política Criminal datan de la Ley 65 de 1993 “Código Penitenciario y Carcelario”, cuyo artículo 167 disponía:

“ARTÍCULO 167. CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA PENITENCIARIA Y CARCELARIA. El Consejo Nacional de Política Penitenciaria y Carcelaria estará integrado por cinco miembros: tres designados por el Ministro de Justicia y del Derecho y dos por el Director del Instituto, uno experto en el ramo penitenciario y otro del Cuerpo de Custodia y Vigilancia.

Su período será de tres años; podrán ser reelegidos y su función es de asesoría en la planeación y desarrollo de la política penitenciaria y carcelaria”.

Adviértase que, a semejanza de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, el Consejo Nacional de Política Penitenciaria y Carcelaria contaba también con expertos.

La Ley 1709 de 2014 modificó la citada norma, creando el Consejo Superior de Política Criminal, en tanto que órgano asesor colegiado del Gobierno Nacional “en la implementación de la política criminal del Estado”. Recientemente, el Decreto 2055 del 16 de octubre de 2014, reglamentó el funcionamiento del referido Consejo.

Importa asimismo destacar que el Decreto 2055 de 2014 crea una “Comisión Asesora para la Política Criminal del Estado Colombiano”, integrada por expertos particulares:

Créase, con carácter permanente, la Comisión Asesora para la Política Criminal del Estado Colombiano, la cual estará conformada por diez (10) académicos de reconocida idoneidad y experiencia en materia de política criminal, criminología, derecho constitucional, derecho penal, economía, sociología, ciencias de la educación o ciencias afines

Como puede advertirse el Consejo Superior de Política Criminal fue creado mediante una ley (L. 65 de 1993 modificada por la L. 1709 de 2014) reglamentada por el Presidente de la República (Decreto 2055 de 2014), en tanto que órgano asesor colegiado del Gobierno Nacional en la implementación de la política criminal. En su composición y funcionamiento participan expertos particulares.

La Comisión Nacional de Garantías de Seguridad tiene un origen diferente que se remonta al texto del Acuerdo Final, es decir, un documento suscrito al término de una negociación política entre el Jefe Estado y las FARC, en tanto que instrumentalización del derecho fundamental a la paz. Posteriormente, el Gobierno Nacional, con base en una habilitación constitucional (art. 2 del A.L. 01 de 2016), expidió un decreto con fuerza de ley, por medio del cual se crea jurídicamente tal instancia. Al ser ambas instituciones creadas por disposiciones de rango legal, no resulta viable intentar confrontar las competencias de la una con la otra. El parámetro de validez será únicamente la Constitución.

En este orden de ideas, lo relevante desde el punto de vista constitucional

será si la creación de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad desconoce competencias que la Carta Política le confiere a determinadas autoridades públicas, y no si la conformación y el funcionamiento de aquella afecta o restringe los ámbitos competenciales de otras instancias creadas legalmente. Aquello sería un juicio de conveniencia, ajeno al defensa judicial de la Constitución.

Por último, la Corte aclara que la labor que desarrolla el Consejo Superior de Política Criminal, en materia de diseño de política criminal, es para condiciones ordinarias, en tanto que el trabajo realizado por la Comisión Nacional de Garantías versa sobre aspectos específicos y especializados, relacionados con la implementación del Acuerdo Final.

1. La Comisión Nacional de Garantías de Seguridad en tanto que órgano articulador del funcionamiento de diversas instancias nacionales y territoriales en relación con un aspecto concreto de política criminal

Examinando el texto del Decreto Ley 134 de 2017 la Corte advierte que la nueva Comisión

Nacional de Garantías de Seguridad cumple dentro de sus funciones aquella de articular el ejercicio de unas competencias atribuidas a distintas instancias nacionales y territoriales, en materia de política criminal, “sin perjuicio de las funciones y competencias correspondientes a las diversas autoridades y entidades públicas” (art. 3 del Decreto Ley 154 de 2017).

Así, tal y como se explica en la parte considerativa del referido Decreto, en los términos del Decreto 2897 de 2011 son funciones del Ministerio de Justicia participar en el diseño y definición de la política criminal y penitenciaria del Estado, la prevención del delito, las acciones contra la criminalidad organizada y el tratamiento penitenciario.

A su vez, corresponde al Ministerio del Interior, entre otras materias, formular y adoptar las políticas del Gobierno, en materias relativas al orden público interno, los asuntos políticos, la paz, la convivencia ciudadana y los derechos y libertades fundamentales, a la participación ciudadana en la vida y organización social y política de la Nación, a los asuntos referentes a los grupos étnicos, a las relaciones entre la Nación y las entidades territoriales de la República y demás asuntos relativos a ellas.

Al mismo tiempo, compete al Ministerio de Defensa Nacional la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos para la defensa de la soberanía, la independencia y la integridad territorial y la seguridad en el territorio, así como el mantenimiento del orden constitucional y la garantía de la convivencia democrática.

A la Fiscalía General de la Nación, por su parte, le corresponde, entre otras funciones: i) formular políticas y fijar directrices para asegurar el ejercicio eficiente y coherente de la acción penal, las cuales, en desarrollo de los principios de unidad de gestión y jerarquía, son vinculantes y de aplicación obligatoria para todas las dependencias de la entidad, ii) Formular, dirigir, definir políticas y estrategias de priorización para el ejercicio de la actividad investigativa a cargo de la Fiscalía General de la Nación, que tengan en cuenta, entre otros, criterios subjetivos, objetivos, complementarios y en especial el contexto de criminalidad social del área geográfica que permitan establecer un orden de atención de casos con el fin de garantizar, en condiciones de igualdad material, el goce efectivo del derecho fundamental de administración de justicia, iii) Dirigir y coordinar, en el marco de las competencias de la Fiscalía General de la Nación, la realización de actividades que permitan la atención e investigación temprana de delitos y/o actuaciones criminales, dentro del marco de la

Constitución, leyes estatutarias, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, iv) Hacer seguimiento al interior de la Fiscalía General de la Nación de la ejecución e implementación de la política en materia criminal y prevención del delito y las demás que tengan incidencia en el cumplimiento de las funciones de la entidad, v) Elaborar proyectos de ley que por iniciativa del Fiscal General de la Nación se presenten al Congreso de la República en materia de política criminal.

A la Defensoría del Pueblo le corresponde, entre otras funciones i) velar por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos, ii) Diseñar, dirigir y adoptar, con el Procurador General de la Nación, las políticas de promoción y divulgación de los Derechos Humanos en el país, en orden a tutelarlos y defenderlos, iii) Hacer las recomendaciones y observaciones a las autoridades y a los particulares en caso de amenaza o violación a los Derechos Humanos y velar por su promoción y ejercicio. Que de acuerdo con lo establecido en el artículo 113 de la Constitución Política de Colombia, los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.

En conclusión: la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad se erige en una suerte de instancia intraorgánica de coordinación del ejercicio de unas competencias que ya tienen asignadas diversas autoridades públicas en Colombia. Es más: la intervención de expertos en la materia, de delegados de las Plataformas de Derechos Humanos, es decir, de las propias víctimas de las organizaciones criminales, amén de la eventual invitación a integrantes de partidos políticos, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y otros expertos internacionales (art. 1 del Decreto Ley 154 de 2017) erigen a la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad en un escenario privilegiado de diálogo entre las autoridades públicas y la sociedad civil, en torno a la construcción de una política criminal eficaz en un escenario de posconflicto.

1. La ausencia de violación de la reserva de ley ordinaria en materia de diseño de política criminal

El legislador es autónomo para regular la política criminal del Estado, salvo las restricciones constitucionales¹⁰, definida como “el conjunto de respuestas que un Estado estima necesario adoptar para hacerle frente a conductas consideradas reprochables o causantes de

perjuicio social con el fin de garantizar la protección de los intereses esenciales del Estado y de los derechos de los residentes en el territorio bajo su jurisdicción”¹¹.

Entre las distintas medidas normativas que, de conformidad con la jurisprudencia constitucional, forman parte del concepto de “política criminal”, se encuentran aquellas que: (i) definen los bienes jurídicos que se buscan proteger por medio de las normas penales, mediante la tipificación de conductas delictivas¹²; (ii) establecen los regímenes sancionatorios y los procedimientos necesarios para proteger tales bienes jurídicos¹³; (iii) señalan criterios para aumentar la eficiencia de la administración de justicia¹⁴; (iv) consagran los mecanismos para la protección de las personas que intervienen en los procesos penales¹⁵; (v) regulan la detención preventiva¹⁶; y (vi) señalan los términos de prescripción de la acción penal¹⁷.

La Corte en Sentencia C-694 de 2015 consideró que el diseño de la política criminal estatal no se limita a la tipificación de delitos ni al establecimiento de procedimientos sancionatorios, funciones que son de reserva de ley, sino que implicaba la puesta en marcha de estrategias criminales de coordinación de las investigaciones, tal como es el caso de la priorización:

“Dentro de este contexto, la priorización es un instrumento de política criminal que conduce, mediante el empleo de unos criterios y el recurso a diversas técnicas de análisis criminal¹⁸, a racionalizar y concentrar los esfuerzos investigativos en un conjunto de delitos y de perpetradores, con el propósito de hacer más eficaz y eficiente la persecución penal. En este sentido, la priorización no sólo permite establecer un orden lógico en la atención de las demandas ciudadanas de justicia, sino que fortalece la actividad investigativa del Estado, en especial, frente a diversas manifestaciones del crimen organizado, sin que implique renuncia alguna al ejercicio de la acción penal¹⁹”.

En el mismo fallo se recordó la facultad constitucional con que cuenta el Fiscal General de la Nación para fijar unos criterios de priorización y su competencia para participar en el diseño de la política criminal del Estado (art. 251.4 Superior).

Al respecto, la Corte en sentencia C-873 de 2003, precisó que el Fiscal General de la Nación podía fijar directrices sobre: “aspectos fácticos o técnicos del proceso de investigación, así como a asuntos jurídicos generales de índole interpretativa, y pueden fijar prioridades,

parámetros o criterios institucionales para el ejercicio de la actividades investigativas, así como designar unidades especiales para ciertos temas”.

En la parte motiva del Decreto Ley 154 de 2017 se alude expresamente a la creación de una política criminal, en tanto que estrategia investigativa soportada sobre criterios de priorización:

“Que a la Fiscalía General de la Nación le corresponde, entre otras funciones: i) formular políticas y fijar directrices para asegurar el ejercicio eficiente y coherente de la acción penal, las cuales, en desarrollo de los principios de unidad de gestión y jerarquía, son vinculantes y de aplicación obligatoria para todas las dependencias de la entidad, ii) Formular, dirigir, definir políticas y estrategias de priorización para el ejercicio de la actividad investigativa a cargo de la Fiscalía General de la Nación, que tengan en cuenta, entre otros, criterios subjetivos, objetivos, complementarios y en especial el contexto de criminalidad social del área geográfica que permitan establecer un orden de atención de casos con el fin de garantizar, en condiciones de igualdad material, el goce efectivo del derecho fundamental de administración de justicia, iii) Dirigir y coordinar, en el marco de las competencias de la Fiscalía General de la Nación, la realización de actividades que permitan la atención e investigación temprana de delitos y/o actuaciones criminales, dentro del marco de la Constitución, leyes estatutarias, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, iv) Hacer seguimiento al interior de la Fiscalía General de la Nación de la ejecución e implementación de la política en materia criminal y prevención del delito y las demás que tengan incidencia en el cumplimiento de las funciones de la entidad, v) Elaborar proyectos de ley que por iniciativa del Fiscal General de la Nación se presenten al Congreso de la República en materia de política criminal”.

“Artículo 3°. Funciones. La Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, sin perjuicio de las funciones y competencias correspondientes a las diferentes autoridades y entidades públicas, cumplirá las siguientes funciones:

(...)

12. Realizará recomendaciones a las ramas del poder público para ajustar y priorizar las acciones y estrategias de la política y legislación de inteligencia del Estado en la lucha contra las organizaciones y conductas objeto de este Acuerdo;

Importa asimismo destacar que se trata de un órgano: (i) de coordinación y seguimiento entre las autoridades nacionales, departamentales y municipales, en materia de desmantelamiento de organizaciones criminales; (ii) destinado a recomendar la adopción de reformas que contribuyan a eliminar los factores de riesgo de connivencia de agentes del Estado con grupos ilegales; (iii) encaminado a diseñar estrategias de priorización, en consonancia con las facultades constitucionales de la Fiscalía en la materia; (iv) competente para formular recomendaciones de cambios legislativos en la materia objeto de regulación del Decreto Ley; y (v) de diseño de estrategias de sometimiento a la justicia de organizaciones criminales.

Como puede advertirse, la creación de la Comisión Nacional de Garantías no invade los ámbitos competenciales del legislador en materia de política criminal, como quiera que se trata simplemente de una instancia de coordinación de la implementación de unas estrategias investigativas, fundadas en criterios de priorización, enfocadas a combatir una clase de criminal específica, directamente relacionada con la implementación del Acuerdo Final.

Así las cosas, esta Corporación advierte que el legislador extraordinario no invadió el ámbito competencial con que cuenta el Congreso de la República para diseñar una política criminal, como quiera que no se están creando tipos penales ni disposiciones de carácter procesal. Por el contrario, la finalidad del Decreto con fuerza de ley se limita a crear un órgano encargado de articular una estrategia investigativa eficaz, fundada sobre criterios de priorización, con un espectro de actuación limitado: los temas relacionados con las organizaciones criminales que atentan contra los defensores de derechos humanos, movimientos sociales o políticos, “o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los Acuerdos y la construcción de la paz”.

Por las mismas razones, el Decreto Ley 154 de 2017 no está introduciendo modificación alguna a la estructura de la administración (art. 150.7 Superior), como quiera que se trata simplemente de una instancia de coordinación y articulación de diversas entidades estatales (vgr. Fiscalía General de la Nación, Ministerio del Interior, Defensoría del Pueblo, Ministerio de Defensa, entre otras). En tal sentido, no se está eliminando, modificando o restringiendo ninguna de las competencias asignadas constitucionalmente a las referidas autoridades públicas, y por ende, tampoco se ven comprometidas las competencias del Congreso de la

República en la materia (art. 154, inc. 2 Superior).

1. Examen sobre la constitucionalidad de cada una de las disposiciones del Decreto Ley 154 de 2017

La Corte considera que un examen de cada una de las normas del texto del Decreto ley 154 de 2017 evidencia que, antes que vulnerar disposiciones de rango constitucional, aquéllas son conformes con la Carta Política, en la medida en que la creación de una instancia destinada a elaborar y articular una política criminal destinada a combatir organizaciones delictivas que atenten contra los defensores de derechos humanos, movimientos políticos y sociales, y personas vinculadas con la implementación del Acuerdo Final, es conforme con el derecho fundamental a la paz (art. 22 Superior), en un contexto de justicia transicional y posconflicto, en tanto que su composición y funcionamiento no desconoce competencia alguna constitucional de las autoridades nacionales y territoriales referidas en el texto del mismo.

1. Artículo primero. Creación de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad

Como se ha explicado en detalle, la Creación de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad se aviene a la Constitución por cuanto se trata de un instrumento mediante el cual se busca asegurar el cumplimiento del Acuerdo Final, y en esa medida, se aviene a los deberes que la Carta Política impone en materia de respeto por el derecho fundamental a la paz, en un contexto de justicia transicional.

La creación de la referida Comisión no interfiere o suplanta las competencias que la Constitución le acuerda al Congreso de la República en materia de diseño de la política criminal del Estado, por cuanto carece de competencias normativas. Su papel se enfoca hacia otra esfera del amplio concepto de “política criminal” como lo es diseño e implementación de estrategias eficaces de investigación de crímenes cometidos contra unos sujetos de especial protección constitucional, como lo son los defensores de los derechos humanos, los líderes sociales y políticos, así como los responsables de implementar el

Acuerdo Final. Al respecto, basta recordar que la Corte en Sentencia C-694 de 2015, acogió un concepto más amplio del vocablo “política criminal”, en el sentido de no limitarlo a la tipificación de delitos o la adopción de normas procesales penales, sino incluyendo la adopción de estrategias investigativas.

De igual manera, la Corte advierte que cada una de las instituciones nacionales que participan en el seno de este nuevo órgano de articulación (vgr. Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Ministerio del Interior, entre otras), al igual que las entidades territoriales, preservan intactas sus competencias. En esa medida, no se está ante un fenómeno de transferencia de competencias hacia un nuevo órgano, sino de ejercicio coordinado y articulado de las mismas en el seno de instancia de participación.

1. Integración

El Decreto 154 de 2017 prevé que la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad tendrá la siguiente conformación:

“1. El Presidente de la República, quien la presidirá.

2. El Ministro del Interior.

3. El Ministro de Defensa.

4. El Ministro de Justicia y del Derecho.

5. El Fiscal General de la Nación.

6. El Defensor del Pueblo.

7. Procurador General de la Nación.

8. El Director de la Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o

que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo.

9. El Comandante General de las Fuerzas Militares.

10. El Director General de la Policía nacional.

11. Tres (3) expertos reconocidos en la materia.

12. Dos (2) delegados de las Plataformas de Derechos Humanos.

Parágrafo 1°. Los tres (3) expertos en la materia, serán elegidos por la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la implementación del Acuerdo Final.

Parágrafo 2°. La Comisión podrá invitar a sus sesiones a representantes de los partidos y movimientos políticos, a la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas y a representantes de organismos nacionales e internacionales especializados con presencia en los territorios y podrá apoyarse en expertos y expertas sobre la temática a tratar cuando lo estime conveniente.

Parágrafo 3°. En la conformación de la Comisión se promoverá la participación efectiva de las mujeres.

Parágrafo 4°. Cuando la Comisión sesione por fuera de la ciudad de Bogotá, a los integrantes de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad señalados en los numerales 11 y 12 del presente artículo, se les cubrirán los desplazamientos y el alojamiento en los términos que señale el Gobierno nacional.”

El artículo 2º del Decreto 154 de 2017 ofrece tres puntos de análisis: (i) la participación de la Procuraduría General de la Nación; (ii) la intervención de expertos particulares; y (iii) el cubrimiento de los gastos de determinadas personas.

1. La participación de la Procuraduría General de la Nación en la Comisión Nacional de Garantías

La Corte advierte una diferencia entre el texto del Acuerdo Final y el Decreto Ley 154 de

2017, en el sentido que el primero no incluye a la Procuraduría General de la Nación como integrante de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, en tanto que el segundo sí lo hace. El texto del Acuerdo de Paz señala:

“La Comisión Nacional de Garantías de Seguridad será presidida por el Presidente de la República, estará conformada por el Ministro del Interior, Ministro de Defensa, Ministro de Justicia, Fiscal General de la Nación, Defensor del Pueblo, Director de la Unidad Especial de Investigación -punto 74 de la Jurisdicción Especial para la Paz-, Comandante General de las Fuerzas Militares, el Director General de la Policía Nacional, 3 expertos reconocidos en la materia elegidos por la Comisión de Seguimiento y dos delegados de las Plataformas de Derechos Humanos. Así mismo la Comisión deberá realizar reuniones cada mes”.

Esta Corporación considera que la ausencia de la inclusión de la Procuraduría General de la Nación en el Acuerdo Final no torna inconstitucional en lo pertinente el Decreto Ley 154 de 2017, por las siguientes razones:

En materia de implementación de los Acuerdos de Paz el Presidente de la República cuenta con un cierto margen de configuración normativa, que deriva no sólo de la cláusula constitucional habilitante (Art. 2 del Acto Legislativo 01 de 2016), sino de sus competencias para preservar y restablecer el orden público (Art. 189.4 Superior) y de su deber de alcanzar la paz, en tanto que derecho fundamental (art. 22 Superior). De allí que, a condición de respetar la esencia de lo acordado, su espíritu, y por supuesto tomando en consideración los fines del Acuerdo de Paz, el Jefe de Estado se encuentra habilitado para introducir ciertos ajustes al momento de expedir las normas que ejecutan los compromisos asumidos. En otras palabras, la existencia de cualesquiera discordancias entre el texto del Acuerdo Final y las disposiciones contenidas en las normas de desarrollo, no tornan necesariamente inconstitucionales estas últimas, tanto menos y en cuanto existan razones de orden constitucional que justifiquen tales modificaciones.

En el caso concreto, la inclusión de la Procuraduría General de la Nación en el listado de autoridades que integran la Comisión Nacional de Garantías se justifica en la medida en que, según las voces del artículo 279.2 Superior, a aquélla le corresponde: “Proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad, con el auxilio del Defensor del Pueblo”.

En conclusión: si bien los decretos con fuerza de ley, expedidos por el Presidente de la

República con base en el artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016 deben guardar una conexidad con el texto del Acuerdo Final, también lo es que el Jefe de Estado cuenta con un margen de configuración normativa en materia de normas de ejecución de lo acordado, lo cual le permite introducir ciertas modificaciones que logren armonizar la Constitución con el Acuerdo de Paz.

1. La participación de particulares en la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad. Exequibilidad condicionada

En los términos del artículo 2º del Decreto 154 de 2017, en la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad participarán, además de diez (10) autoridades públicas: (i) tres expertos reconocidos en la materia; y (ii) dos delegados de las Plataformas de Derechos Humanos. Los primeros serán elegidos por la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final, es decir, una instancia directamente creada por el Acuerdo de Paz.

En los términos del párrafo segundo, podrán ser invitados a las sesiones: representantes de los partidos y movimientos políticos, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas y representantes de organismos nacionales e internacionales especializados con presencia en los territorios y podrá apoyarse en expertos y expertas sobre la temática a tratar cuando lo estime conveniente.

La participación de estos expertos nacionales y extranjeros se aviene a la Constitución, en cuanto se trata de crear un espacio deliberativo, pero a su vez técnico, de diseño e implementación de una política pública, lo cual es conforme con el principio de participación democrática. De hecho, la construcción colectiva de políticas públicas es conforme con el espíritu de la Carta Política de 1991. Adicionalmente, como ya se explicó, incluso el actual Consejo Superior de Política Criminal cuenta con un grupo de expertos académicos.

La participación de determinados particulares en asuntos públicos se encuentra igualmente prevista en la Ley 489 de 1998, e igualmente, ha sido examinada por la Corte Constitucional. Al respecto, esta Corporación en Sentencia C-702 de 1999 consideró ajustada a la Carta Política la participación de particulares en los Consejos de Ministros:

“La posibilidad de que puedan concurrir a las sesiones del Consejo de Ministros, mediante convocatoria expresa, los directores de departamento administrativo así como los demás funcionarios o particulares que considere pertinente el Presidente de la República, se acompasa a la Carta Política, pues es lo congruente con las prerrogativas inherentes a su condición de Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa que pueda convocar a otros sujetos cuya presencia sea relevante, atendida la naturaleza de los asuntos a tratarse en la agenda de ese cuerpo; bien por sus funciones públicas o por los elementos de juicio o la información que pudiere resultar relevante para el proceso de toma de decisiones de política pública que tiene lugar en su seno”.

La participación de determinados particulares en Comités o Comisiones, no los exime de la aplicación del mismo régimen de los servidores públicos. Al respecto, la Ley 487 de 1998 dispone:

“Artículo 116º.- Responsabilidad de los miembros de las comisiones, comités o consejos. Quienes participen a cualquier título, de manera permanente o transitoria, en las comisiones, comités o consejos a que se refiere la presente Ley, sin perjuicio de lo dispuesto sobre los miembros de las juntas o consejos de las entidades descentralizadas, responderán por su actuación en los mismos términos que la ley señala para los servidores públicos”.

Así las cosas, la Corte declarará exequible el Decreto Ley 154 del 3 de febrero de 2017, “por el cual se crea la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad en el marco del Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016”, bajo el entendido de que los particulares que participan en la Comisión estarán sometidos al régimen de responsabilidad establecido para los servidores públicos.

El Ministerio Público considera que el párrafo 4º del artículo 2º del Decreto Ley 154 de 2017 es inconstitucional, por cuanto en materia de gasto público impera el principio de legalidad, lo que significa que no pueden existir gastos sin representación.

La disposición legal es la siguiente:

“Párrafo 4º. Cuando la Comisión sesione por fuera de la ciudad de Bogotá, a los

integrantes de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad señalados en los numerales 11 y 12 del presente artículo, se les cubrirán los desplazamientos y el alojamiento en los términos que señale el Gobierno nacional”.

Los numerales 11 y 12 del artículo 2º del Decreto Ley 154 de 2016 refieren a las siguientes personas:

11. Tres (3) expertos reconocidos en la materia

12. Dos (2) delegados de las Plataformas de Derechos Humanos.

Como puede advertirse, a diferencia de los demás integrantes de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (vgr. Presidente de la República, Ministro del Interior, Ministro de Justicia y del Derecho, Fiscal General de la Nación, etcétera), se trata de un grupo de particulares, cuyos desplazamientos y alojamientos serán asumidos directamente por el erario público.

La Corte no comparte las conclusiones del Señor Procurador General de la Nación, por las siguientes razones:

En relación con la reserva de ley estricta, no expresamente establecida en el texto del Acto Legislativo 01 de 2016, la Corte en Sentencia C-699 de 2016 consideró:

“(vi) Aunque no lo dice expresamente, en la medida en que no son admisibles las reformas tácitas a la Constitución, tampoco pueden usarse las facultades extraordinarias para regular asuntos sujetos a reserva de ley que no estén mencionados en el artículo 150-10 de la Carta Política o en el artículo 2 acusado, tales como la restricción de la libertad de expresión, la creación de delitos o el incremento penas (CP arts 29 y 93)”.

Los ejemplos referidos por la Corte, amén de las citas normativas que los respaldan, se refieren a la reserva de ley en materia de restricción al ejercicio de derechos fundamentales. Se trata de meros ejemplos, y no de un catálogo exhaustivo de supuestos en los cuales opera el principio de reserva de ley estatutaria. En otros términos, la Sentencia C-699 de 2016 no define, de forma cerrada y estricta, si mediante decretos con fuerza de ley se pueden decretar gastos.

La Corte acoge una interpretación finalística en la materia, según la cual el Acto Legislativo 01 de 2016, y en concreto, su artículo segundo (habilitación al Presidente de la República para expedir normas con rango de ley), implicaría que, dado que el objetivo perseguido es facilitar y asegurar la ejecución del Acuerdo Final, el Jefe de Estado cuenta con una autorización excepcional, especialísima, implícita y de origen constitucional para decretar gastos directamente relacionados con la consecución de tales propósitos. Interpretar lo contrario, conllevaría a que el cumplimiento de lo acordado resultaría imposible por ausencia de recursos económicos.

Cuando la Constitución le asigna a un organismo el cumplimiento de un fin, debe reconocerle los medios para alcanzarlo. De tal suerte que, si en un contexto transicional, aquélla faculta al Gobierno Nacional para implementar y asegurar el cumplimiento de lo acordado, se debe entender que también lo autoriza para emplear los medios idóneos y necesarios para alcanzar tales propósitos. En tales hipótesis excepcionales, la autorización del gasto público deriva directamente la Carta Política.

Téngase presente que, en el caso concreto, el punto 3.4.3 del Acuerdo Final expresa el compromiso de las partes para crear la “Comisión Nacional de Garantías de Seguridad”, la cual contaría entre sus integrantes con “3 expertos reconocidos en la materia elegidos por la Comisión de Seguimiento y dos delegados de las Plataformas de Derechos Humanos”. Como se observa, el Decreto Ley bajo examen expresamente establece que la misma participación de particulares, en calidad de asesores. Dado que entre sus funciones hay algunas que implican realizar viajes por varias ciudades, es evidente que se incurre en gastos de desplazamiento y alojamiento. La autorización de tales gastos, como se explicó, fue autorizada por el Congreso de República por vía de una reforma constitucional.

En conclusión, la Corte considera que el párrafo cuarto del artículo 2 del Decreto 154 de 2017 es conforme con la Carta Política.

1. Funciones

El artículo 3º del Decreto 154 de 2017 enlista dieciséis (16) funciones que debe cumplir la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, precisando que las mismas se ejercerán “sin

perjuicio de las funciones y competencias correspondientes a las diferentes autoridades y entidades públicas”, es decir, sin modificar las competencias asignadas constitucionalmente a cada una de ellas.

El artículo 1º del Decreto Ley 154 de 2017 fija una de las funciones principales de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, consistente en erigirse en un escenario de coordinación o articulación entre diversas autoridades nacionales que la integran (vgr. Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Ministerio del Interior, etcétera) con las entidades territoriales, con miras a que el Plan de Acción, diseñado por el Gobierno Nacional (art. 2 del Decreto Ley 154 de 2017) se cumpla eficazmente.

Como puede advertirse, de forma alguna la referida Comisión está asumiendo competencias que la Constitución le asigne a alguna autoridad pública específica. Se trata simplemente de crear un escenario de reflexión, donde se encuentren diversas autoridades y discutan la mejor manera de trabajar armónicamente. De allí que se estén cumpliendo los postulados del artículo 113 Superior en materia de separación de poderes y colaboración armónica entre las mismas.

1. Segunda función: Formular y evaluar el Plan de acción permanente para combatir y desmantelar las organizaciones y conductas punibles a que hace referencia el artículo 1º de este decreto, que será adoptado por el Gobierno nacional.

La segunda función asignada por el Decreto Ley 154 de 2017 a la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, apunta a formular un Plan de Acción, es decir, una estrategia para adelantar investigaciones criminales eficaces destinadas a combatir las organizaciones criminales que atenten contra defensores de derechos humanos, líderes sociales y políticos y personas relacionadas con la implementación del Acuerdo Final.

Se precisa que, finalmente, será el Gobierno Nacional el responsable de la adopción del Plan de Acción, con lo cual queda clara la función asesora que está llamada a cumplir la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad. De allí que no se advierta vulneración alguna de la

Constitución.

1. Tercera función: Evaluar la respuesta institucional y el impacto de los resultados en la desarticulación de las organizaciones y conductas punibles a que hace referencia el artículo 1° del presente decreto.

La tercera función asignada por el Decreto Ley 154 de 2017 a la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad guarda relación con el papel de instancia de seguimiento a lo acordado en La Habana. Se trata, en consecuencia, de un instrumento destinado a asegurar el cumplimiento de lo acordado (art. 2 del A.L. 01 de 2016). Uno de los grandes retos que debe ser asumido durante la etapa del posconflicto, consiste en brindarle garantías de seguridad a quienes participen en el mismo, con el fin de evitar la repetición de fenómenos de victimización como el sufrido por los integrantes de la Unión Patriótica. Se trata, en consecuencia, de una garantía de no repetición, y en tal medida se ajusta a la Carta Política y a los estándares internacionales en la materia.

1. Cuarta función: Coordinar con las autoridades departamentales y municipales, la generación de mesas técnicas para hacer seguimiento a las manifestaciones criminales objeto de esta Comisión, incluyendo la recepción de reportes y denuncias, que contribuyan a complementar el esfuerzo estatal.

La cuarta función acordada por el Decreto Ley 154 de 2017 a la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad se ajusta asimismo a la Constitución, por las siguientes razones:

Se trata de crear escenarios de participación ciudadana, donde las personas que habitan las regiones donde se presentan fenómenos de violencia que atentan contra el cumplimiento de lo acordado, en especial los defensores de derechos humanos y los líderes sociales, puedan exponer sus inquietudes y llegado el caso formulen denuncias o presenten informes ante las mismas, las cuales, bien entendido, tendrán que ser remitidas a las autoridades competentes.

La creación de mesas técnicas, donde las víctimas o sus representantes expongan sus

preocupaciones sobre la eficacia de la política criminal, entendida como estrategia de persecución penal inteligente, se aviene plenamente a la Constitución, dada su espíritu de promoción de la participación ciudadana en la esfera de lo público.

1. Quinta función: Recomendar reformas que contribuyan a eliminar cualquier posibilidad de que el Estado, sus instituciones o sus agentes puedan crear, apoyar o mantener relaciones con las organizaciones a que hace referencia el artículo 1º del presente decreto.

La quinta función acordada por el Decreto Ley 154 de 2017 a la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad evidencia su carácter de instancia consultiva. Se trata, en pocas palabras, de formular recomendaciones de reformas que apunten a eliminar factores de riesgo relacionados con posibles vínculos entre agentes del Estado y organizaciones criminales que atenten contra quienes participan de manera activa en la etapa del posconflicto.

En este orden de ideas, la Corte considera que la referida función se ajusta plenamente a la Constitución.

1. Sexta función: Solicitar a las autoridades la remisión de informes sobre cualquier materia relacionada con las organizaciones y conductas de que trata el artículo 1º del presente decreto y hacer seguimiento del contenido de dichos informes.

La sexta función acordada por el Decreto Ley 154 de 2017 a la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad guarda relación con el carácter de instancia de seguimiento o verificación de lo acordado. En tal sentido, la solicitud de informes a las autoridades públicas relacionadas con la persecución de las organizaciones criminales que atentan contra los defensores de derechos humanos, líderes sociales y políticos, así como personas encargadas de implementar el Acuerdo Final, configura sencillamente el ejercicio del derecho de petición (art. 23 Superior).

En tal sentido, se precisa que no se está regulando el núcleo esencial del derecho fundamental de petición, lo cual es competencia del legislador estatutario; simplemente se

está mencionando un caso en el cual aquél puede ser ejercido.

1. Séptima función: Diseñar y construir las estrategias para identificar las fuentes de financiación y los patrones de actividad criminal de las organizaciones y conductas punibles a que hace referencia el artículo 1º del presente decreto, entre dichos patrones se tendrán en cuenta aquellos que afectan de manera particular a las mujeres, niñas, niños, adolescentes y población LGTBI.

La séptima función reconocida por el Decreto Ley 154 de 2017 a la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad se relaciona igualmente con la función de instancia asesora en la construcción de una estrategia de investigación criminal eficaz contra determinadas organizaciones delictivas. En concreto se apunta a dos aspectos: fuentes de financiación y determinación de patrones criminales. Al respecto, la Corte en Sentencia C-694 de 2015 sostuvo:

“Los denominados “patrones criminales” son objeto de una ciencia social, relativamente nueva, conocida como análisis criminal, entendida como un conjunto sistemático de procesos analíticos, dirigidos a promover información oportuna y pertinente a las autoridades policiales e investigativas, sobre patrones delictivos y tendencias del crimen²⁰. Según Sepúlveda Scarpa, se trata de buscar, organizar y analizar datos relacionados con los delitos, infractores, víctimas y lugares (georreferenciación), con el fin de encontrar información significativa que permita prevenirlos y esclarecerlos²¹.”

En este orden de ideas, la Corte considera que la séptima función acordada a la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad se ajusta a la Constitución.

1. Octava función: Hacer recomendaciones para modificar o derogar las normas que, directa o indirectamente, posibiliten y/o promuevan la creación de las organizaciones y conductas a que hace referencia el artículo 1º del presente decreto.

La octava función acordada por el Decreto Ley 154 de 2017 a la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad se incardina igualmente en la naturaleza de instancia consultiva que,

en materia de construcción y ejecución de una política criminal concreta y sectorizada, tiene asignada aquélla. En tal sentido, no se advierte vulneración alguna de la Carta Política.

1. Novena función: Proponer a las autoridades competentes mecanismos para la revisión de antecedentes de los servidores/as públicos en todas las instituciones del Estado, con el fin de verificar cualquier involucramiento que hayan tenido con grupos y/o actividades de paramilitarismo o violaciones de Derechos Humanos.

La novena función asignada por el Decreto Ley 154 de 2017 a la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad se incardina en su naturaleza de instancia verificadora de lo acordado. Se trata simplemente de formular recomendaciones a determinadas autoridades públicas, con miras a que se revise o analice si determinado funcionario público ha tenido vínculos con determinadas organizaciones delictivas que afectan la implementación de lo pactado. En tal sentido, la Comisión no desplaza a ninguna autoridad pública existente o interfiere en sus competencias; simplemente le formula unas recomendaciones con miras a evitar que se repitan fenómenos de victimización.

Así las cosas, la novena función acordada a la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad se aviene a la Constitución.

1. Décima función: Informar periódicamente a las Ramas del Poder Público, a la opinión pública y a los organismos internacionales, los avances y obstáculos en la lucha contra las organizaciones y conductas a que hace referencia el artículo 1º del presente decreto.

La décima función asignada por el Decreto Ley 154 de 2017 a la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad se incardina igualmente en la función de instancia verificadora de lo acordado. La rendición de informes a las otras Ramas del Poder Público, a la opinión pública y a organismos internacionales, en materia de avances y obstáculos en la lucha contra las organizaciones criminales que atentan contra la adecuada implementación del Acuerdo Final, no sólo es una manifestación de transparencia y de rendición de cuentas (accountability),

sino que en nada interfiere en las competencias del Presidente de la República como Jefe de Estado. En efecto, téngase presente que el aquél, en los términos del artículo 1º del Decreto Ley 154 de 2017, preside la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad.

1. Undécima función: Garantizar el suministro de información por parte de las entidades o instituciones que participen de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, a la “Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición” y a la Unidad de investigación y desmantelamiento de organizaciones criminales y sucesoras del paramilitarismo

La undécima función asignada por el Decreto Ley 154 de 2017 a la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad guarda relación con su carácter de instancia de coordinación y articulación, en este caso, con otras nuevas instancias creadas en el texto del Acuerdo Final: la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición y a la Unidad de investigación y desmantelamiento de organizaciones criminales y sucesoras del paramilitarismo.

En lo que concierne a la Comisión de la Verdad para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición, valga decir que su creación se encuentra prevista en el Acuerdo Final y recientemente fue expedido el Acto Legislativo 01 de 2017 “Por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera”, texto según el cual la referida Comisión hace parte del Sistema Integral de Verdad, Justicia y no Repetición”. Por el contrario, la creación de la “Unidad de investigación y desmantelamiento de organizaciones criminales y sucesoras del paramilitarismo”, por el momento, sólo se encuentra prevista en el texto del Acuerdo Final.

En tal sentido, la Corte considera que la alusión a una instancia investigativa que aún se encuentra en fase de implementación, no afecta la constitucionalidad de la disposición sometida a su control. Sencillamente, por el momento, no se podría dar cabal cumplimiento a esta función asignada a la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad.

1. Décimo segunda función: Hacer recomendaciones a las Ramas del Poder público para ajustar y priorizar las acciones y estrategias de la política y legislación de inteligencia del Estado en la lucha contra las organizaciones y conductas a que hace referencia el artículo 1° del presente decreto.

La décimo segunda función asignada por el Decreto Ley 154 de 2017 a la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad se relaciona asimismo con la función consultiva asignada a la misma. En tal sentido, la formulación de recomendaciones, no vinculantes, a determinadas autoridades públicas en materia de política y legislación en temas de inteligencia se aviene a la Constitución, por cuanto no está suplantando competencias constitucionales de ningún órgano o entidad del Estado.

1. Hacer seguimiento al régimen de controles sobre los servicios de vigilancia y seguridad privada y formular propuestas para actualizar las normas que regulan los servicios de vigilancia y seguridad privada, con el propósito de que sus servicios correspondan al fin para el que fueron creados y que en ningún caso, de manera directa o indirecta, faciliten la acción de las organizaciones y conductas criminales a que hace referencia el artículo 1° del presente decreto.

La décimo tercera función asignada por el Decreto Ley 154 de 2017 a la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad se incardina, simultáneamente, en dos facetas competenciales de la misma: ser instancia de seguimiento de lo acordado y órgano consultivo.

En relación con el tema de seguimiento, prima facie se podría pensar que existe una duplicidad de funciones con la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. Al respecto, al igual que sucede con el Consejo Superior de Política Criminal, la Corte advierte que se está ante un organismo creado por ley, y que en tal sentido, un decreto con fuerza de ley, es decir, una norma con igual jerarquía normativa, puede introducir ciertos ajustes o matices al ejercicio de las competencias asignadas a entidades públicas existentes, sin que aquello pueda ser interpretado como una eliminación de las mismas.

Con todo, con base en los principios constitucionales que orientan el ejercicio de la función pública (art. 209 Superior), es recomendable que, en la práctica no se presente fenómenos

de duplicidad de funciones o conflictos de competencias entre las entidades existentes y aquellas creadas por el Acuerdo Final. Tales situaciones pueden prevenirse, tomando en cuenta que, al ser la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada un organismo del orden nacional, de carácter técnico, adscrito al Ministerio de Defensa Nacional, y al ser el titular de dicha cartera integrante de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, pueden diseñarse mecanismos o protocolos de colaboración entre ambas instancias.

1. Décima cuarta función: Diseñar, políticas para el sometimiento a la justicia de las organizaciones criminales y sus redes de apoyo a que hace referencia el artículo 1º del presente decreto, definiendo tratamientos específicos para los integrantes de dichas organizaciones y redes, incentivando y promoviendo un rápido y definitivo desmantelamiento de las mismas. Dichas medidas nunca significarán reconocimiento político.

La décimo cuarta función asignada por el Decreto Ley 154 de 2017 a la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad se inscribe en su carácter de instancia consultiva en materia de política criminal. Lo anterior por cuanto, como se explicó, el artículo 2º del referido Decreto prevé que, finalmente, el Gobierno Nacional es el competente para adoptar el plan de acción. En tal sentido, la norma se ajusta a la Constitución.

1. Décimo quinta función: Garantizar la aplicación de los enfoques territoriales, diferencial y de género en el diseño, implementación y seguimiento de las políticas y estrategias que sean objeto de esta comisión

La décimo quinta función asignada por el Decreto Ley 154 de 2017 a la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad se ajusta a la Constitución en la medida en que toma en consideración enfoques de género, diferenciales (art. 13 Superior) y territoriales (art. 1º Superior). Lo anterior resalta además el carácter pluralista, participativo e incluyente que caracteriza la composición y funcionamiento de esta nueva instancia prevista en el Acuerdo Final.

1. Décima sexta función: Participar en el diseño de un nuevo Sistema de prevención y alerta

para la reacción rápida a la presencia, operaciones y/o actividades de las organizaciones y conductas criminales a que hace referencia el artículo 1º del presente decreto.

La décimo quinta función asignada por el Decreto Ley 154 de 2017 a la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad se incardina igualmente en las funciones de instancia consultiva que la caracteriza, y en tal medida, se ajusta a la Constitución.

1. Secretaría Técnica

El artículo cuarto del Decreto Ley 154 de 2017 prevé la creación de una Secretaría Técnica, la cual estará a cargo del “Delegado Presidencial de que trata el punto 3.4.7.3 del Acuerdo Final”. La disposición en mención dispone:

“3.4.7.3. Delegado/a Presidencia: El Presidente de la República designará un delegado/a adscrito al Departamento Administrativo de la Presidencia, que estará a cargo de la Secretaría Técnica de la Instancia de Alto Nivel, y será el responsable del sistema de planeación, información y monitoreo (Acuerdo 2.1.2.1, literal a) y de coordinar y hacer seguimiento a las medidas de protección que se adopten en la materia. Mantendrá una interlocución permanente con las y los integrantes de los partidos y movimientos políticos y sociales, defensores/as de los derechos humanos, incluyendo el partido político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal y las y los integrantes de las FARC-EP en proceso de reincorporación a la vida civil.”

La Corte considera que el artículo 4º del Decreto Ley 154 de 2017 simplemente prevé la creación de una instancia técnica de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, y que en esa medida se ajusta a la Constitución.

1. Periodicidad

El artículo 5º del Decreto Ley 154 de 2017 dispone que la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad se reunirá una vez al mes por convocatoria de la Secretaría Técnica, y de manera extraordinaria, cuando así se requiera a solicitud de cualquiera de los integrantes de la

Comisión.

La Corte advierte que se trata simplemente de una norma operativa y en esa medida es conforme con la Constitución.

1. Funcionamiento de la Comisión.

El artículo 6º del Decreto Ley 154 de 2017 dispone que “El Gobierno Nacional tomará las acciones necesarias para garantizar el funcionamiento de la Comisión”. Se trata igualmente de una disposición operativa que se aviene a la Constitución.

1. Reglamento Interno

El artículo 7º del Decreto Ley 154 de 2017 prevé que “La Comisión adoptará su propio Reglamento”. Esta Corporación considera que la citada disposición se ajusta a la Constitución.

1. Vigencia

El artículo 8º del Decreto Ley 154 de 2017 prevé: “El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación”, norma que es conforme con la Carta Política de 1991.

13. Síntesis

1. Competencia de la Corte. La Corte es competente para revisar el Decreto Ley 154 de 2017, con base en la facultad otorgada en el tercer inciso del artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016, y por cuanto, en los términos de la Sentencia C-160 de 2017, el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, fue objeto de refrendación popular (art. 5 del Acto Legislativo 01 de 2016).

2. Texto normativo sometido al control de la Corte. Con base en las facultades

extraordinarias acordadas al Presidente de la República mediante el artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016, el 3 de febrero de 2017 fue expedido el Decreto Ley 154 del 3 de febrero de 2017, “por el cual se crea la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad en el marco del Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016”.

3. Principales contenidos del Decreto Ley 154 de 2017. Mediante el Decreto Ley 154 de 2017 se crea la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, en el marco del Acuerdo de Paz, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP. Su principal objetivo consiste en diseñar e implementar una política criminal dirigida a combatir las organizaciones criminales que atenten contra los defensores de los derechos humanos, los integrantes de movimientos sociales y políticos, y las personas que trabajen en la implementación del Acuerdo Final. En tal sentido, en el Decreto Ley se enlistan los integrantes de la Comisión, se relacionan sus funciones, se crea una Secretaría Técnica, se fija la periodicidad de las reuniones, se prevé la adopción de un Reglamento Interno y se fija la vigencia del texto normativo.

4. Problemas jurídicos de forma (vicios de procedimiento). La Corte examinó si, el Decreto Ley 154 de 2017 fue expedido por una autoridad competente, posee un título adecuado, existe una invocación expresa de la competencia ejercida y una exposición de motivos.

5. Problemas jurídicos sobre la competencia. (vicios de procedimiento). La Corte analizó lo siguiente: (i) ¿El decreto ley fue expedido dentro del plazo fijado en el artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016 (180 días), previa refrendación popular del Acuerdo Final? (factor temporal); (ii) El Decreto Ley 154 de 2017, ¿Guarda una conexión teleológica con el Acuerdo (externa)?, y al mismo tiempo, ¿existe una conexidad entre las normas y la exposición de motivos? (interna); (iii) El Decreto Ley 154 de 2017 ¿configura una medida válida para alcanzar fines constitucionales (criterio de finalidad)?; (iv) El texto sometido al control de la Corte, ¿logra superar un juicio estricto de necesidad?, es decir, dados sus contenidos, la urgencia de su adopción ¿justificaba no acudir al trámite legislativo correspondiente?; y (v) El texto normativo sometido al control de la Corte, ¿Regula aspectos propios de un acto legislativo, una ley estatutaria, una ley orgánica, un código, una ley que necesite de mayoría calificada o absoluta para su aprobación, o está decretando un impuesto? (No violación de reservas especiales o estrictas)

6. Problemas jurídicos sobre el contenido material. La Corte resolvió los siguientes problemas jurídicos de orden material: (i) ¿Cuál es el parámetro de constitucionalidad que emplea la Corte al momento de examinar la validez de un Decreto Ley expedido con base en facultades extraordinarias otorgadas mediante una enmienda a la Carta Política?; (ii) ¿Cuál es la naturaleza jurídica de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, su ubicación dentro de la estructura del Estado colombiano y su relación con el Consejo Superior de Política Criminal?; (iii) La creación de una Comisión Nacional de Garantías de Seguridad enfocada exclusivamente al diseño de una política criminal exclusivamente en materia de desmantelamiento de las organizaciones o conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atenten contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos, o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los Acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo (a) ¿Desconoce la reserva de ley ordinaria en materia de diseño de la política criminal del Estado?; y (b) ¿se ajusta a las competencias constitucionales de la Fiscalía General de la Nación?; (iv) La creación de una comisión de articulación intraorgánica, sin transformar las competencias de ninguna de las entidades que la conforman, ¿Comporta realmente una modificación en la estructura del Estado?; (v) ¿Puede el legislador extraordinario incluir a la Procuraduría General de la Nación como integrante de la Comisión Nacional de Garantías, siendo que la participación de la misma no se encuentra prevista en el Acuerdo Final?; (vi) ¿Pueden algunos particulares participar en el diseño de una política criminal del Estado?; (vii) ¿Es compatible con las atribuciones del Presidente de la República, como Jefe de Estado (art. 189 Superior), que se le asigne a la Comisión (Art. 3.10 del Decreto Ley), competencia para remitir informes a organismos internacionales?; (viii) ¿Respeto la autonomía de las entidades territoriales la función atribuida a la Comisión relativa a la coordinación de mesas técnicas de seguimiento?; (ix) El parágrafo 4 del artículo 2, en el cual se dispone que “Cuando la Comisión sesione por fuera de la ciudad de Bogotá, a los integrantes de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad señalados en los numerales 11 y 12 del presente artículo, se les cubrirán los desplazamientos y el alojamiento en los términos que señale el Gobierno nacional”, ¿Debe ser entendida esta disposición bajo la óptica de la reserva de ley en materia presupuestaria y tributaria?; (x) ¿Puede el Congreso de la República modificar en el futuro esta materia o tal competencia es del resorte exclusivo del Presidente de la República por tratarse de un tema de estructura de la administración?; y (xi)

El Decreto Ley 154 de 2017, ¿Se ajusta al derecho internacional de los derechos humanos?

7. Naturaleza jurídica de las facultades legislativas extraordinarias otorgadas por los constituyentes originario o derivado al Presidente de la República. La Corte Constitucional ha sostenido que, bajo determinadas condiciones y límites, mediante una norma constitucional, que hasta el momento siempre ha sido transitoria, se habilite al Presidente de la República para que, de forma extraordinaria y con miras a la consecución de unos fines concretos, expida decretos con fuerza material de ley.

8. Alcance de la habilitación legislativa contenida en el artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016. Esta cláusula habilitante tiene límites formales y materiales. Los primeros son: (i) Autoridad competente: (Presidente de la República); (ii) Temporalidad (180 días siguientes a la entrada en vigencia del Acto Legislativo); (iii) refrendación popular; y (iv) Control de constitucionalidad automático y posterior a su entrada en vigencia, durante el término de dos (2) meses.

De igual manera, el artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016 fija expresamente unos límites materiales al ejercicio de las facultades presidenciales para la paz: (i) El contenido de los Decretos con fuerza de ley se restringe a facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera; y (ii) Las facultades extraordinarias no podrán ser utilizadas para expedir actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, códigos, leyes que necesitan de mayoría calificada o absoluta para su aprobación, ni para decretar impuestos.

9. Contenido del parámetro para ejercer el control de constitucionalidad sobre los Decretos Ley expedidos con base en el artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016. Los Decretos con fuerza de ley expedidos por el Presidente de la República con base en la habilitación prevista en el artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016 están sometidos a la Constitución.

10. Descripción de las motivaciones y el articulado del Decreto Ley 154 de 2017. La Corte describió brevemente las razones expuestas por el Presidente de la República para expedir el Decreto Ley 154 de 2017, así como el articulado que lo integra.

11. Análisis sobre vicios de procedimiento (forma). En cuanto a los requisitos de forma, la Corte constató que el Decreto Ley 154 de 2017 fue expedido por el Presidente de la

República e igualmente aparece suscrito por los Ministros del Interior, Justicia y del Derecho y Defensa Nacional. Contiene un título adecuado, se invoca la cláusula de habilitación constitucional (Artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016) y contiene una exposición de motivos.

12. Análisis sobre vicios de procedimiento (Competencia). La Corte constató que el Decreto Ley 154 de 2017 cumplió con los requisitos de temporalidad, refrendación popular, sumisión automática al control de constitucionalidad, conexidad interna y externa, no violación de reservas especiales, finalidad y estricta necesidad.

13. Juicio de conexidad intrínseca. La Corte advirtió la existencia de una armonía entre los fines y propósitos que figuran en la parte motiva del Decreto Ley 154 de 2017 y su articulado. En efecto, en tanto que en la primera se fijan unos objetivos de protección de los defensores de derechos humanos, líderes sociales y políticos y personas vinculadas con la implementación de lo acordado, se enuncian las competencias de la Fiscalía General de la Nación, los Ministerios del Interior, Defensa y Defensoría del Pueblo, a lo largo del articulado se crea la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, en tanto que instrumento para la ejecución de tales propósitos.

14. Juicio de conexidad extrínseca. El texto normativo sometido al escrutinio de la Corte logra superar el juicio de conexidad extrínseca, en los términos señalados en la Sentencia C- 160 de 2017, por cuanto se evidencia: (i) la existencia de una armonía entre los fines y propósitos perseguidos con la expedición del Decreto Ley 154 de 2017, señalados en la parte motiva del mismo, con los propósitos perseguidos con la suscripción del Acuerdo Final; y (ii) en lo atinente al articulado, una convergencia entre los compromisos asumidos entre las partes, en punto a la creación de una Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, y la integración y competencias asignadas a la misma en el Decreto Ley 154 de 2017. En últimas, el texto normativo sometido al control de la Corte facilita y asegura la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final, motivo por el cual se ajusta a lo previsto en el primer inciso del artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016.

15. Juicios sobre la finalidad y necesidad estricta de la medida La Corte constata que la finalidad perseguida con la expedición del Decreto Ley 154 de 2017 se ajusta a la Constitución, por cuanto se trata de una medida encamina a consolidar la paz. La

preservación de la vida y seguridad de los líderes sociales, políticos, defensores de derechos humanos, reclamantes de tierras, entre otros, en un imperativo para el cabal cumplimiento y ejecución de lo acordado. Se trata de un fin que se ajusta plenamente al artículo 22 Superior.

La medida es asimismo necesaria e idónea dadas las amenazas y ataques de las cuales vienen siendo víctimas estos colectivos. En tal sentido, se precisa la urgente creación de instancias estatales destinadas a la idear y poner en marcha una política criminal que tenga como norte articular, coordinar y priorizar las investigaciones penales referidas a crímenes cometidos contra “defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos, o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los Acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo”.

La urgente protección de la vida e integridad de los líderes sociales, políticos, defensores de derechos humanos y personas vinculadas con el proceso de implementación del Acuerdo Final, frente a los ataques de los cuales han sido víctimas en los últimos tiempos, justifica acudir a un instrumento legislativo extraordinario.

En pocas palabras: en los términos de la Sentencia C-160 de 2017, el Decreto Ley 154 de 2017 logra superar el juicio de necesidad estricta, por cuanto la creación de una Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, dados los ataques de los cuales vienen siendo víctimas defensores de derechos humanos, líderes sociales y políticos y personas vinculadas con la implementación de medidas relacionadas con el posconflicto, comporta una medida de carácter urgente, que justifica no acudir a la vía legislativa ordinaria.

16. Examen material del Decreto Ley 154 de 2017 (Aspectos generales) Antes de entrar a examinar la constitucionalidad de cada una de las disposiciones del Decreto Ley 154 de 2017, la Corte realizó unas consideraciones generales sobre los siguientes temas: (i) Los compromisos internacionales del Estado colombiano en materia de protección de los defensores de los derechos humanos y los líderes sociales y políticos; (ii) La importancia que ofrece la creación de una instancia diseñada para elaborar e implementar una política criminal orientada a hacerle frente a fenómenos delictivos que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación del Acuerdo de Paz; (iii) La necesaria

armonización entre las diversas instancias (vgr. asesoras, de coordinación, judiciales, etcétera) creadas en el Acuerdo Final y la institucionalidad vigente; (iv) La naturaleza jurídica de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad; y (v) La ausencia de violación de la reserva de ley ordinaria en materia de diseño de política criminal.

17. Compromisos internacionales del Estado colombiano en materia de protección de los defensores de derechos humanos, líderes sociales y políticos. El Estado colombiano, con independencia de lo pactado en el Acuerdo Final, tiene el deber de amparar los derechos fundamentales de los defensores de los derechos humanos, los líderes sociales y políticos, en los términos de la Constitución y de los tratados internacionales sobre derechos humanos que vinculan al país. En tal sentido, la “Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos”, aprobada por la Resolución 53/144 del 8 de marzo de 1999, si bien es un instrumento de soft law, en los términos de su Preámbulo, interpreta los contenidos de las obligaciones internacionales presentes en tratados internacionales vinculantes para Colombia.

18. La importancia que ofrece la creación de una instancia diseñada para elaborar e implementar una política criminal orientada a hacerle frente a fenómenos delictivos que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación del Acuerdo de Paz. El éxito del posconflicto depende, en buena medida, de la creación de instancias gubernamentales deliberativas, encargadas del diseño e implementación, de forma coordinada, de una política criminal fundada en lo que los expertos denominan “persecución penal inteligente”²², es decir, una estrategia estatal, y no únicamente de un componente del sistema penal colombiano, que permita racionalizar el empleo de los recursos investigativos mediante la identificación y el desmantelamiento de organizaciones delictivas y redes de apoyo, que pongan en riesgo la adecuada ejecución de lo acordado.

19. La necesaria armonización entre las diversas instancias (vgr. asesoras, de coordinación, judiciales, etcétera) creadas en el Acuerdo Final y la institucionalidad vigente. Las diversas normas de implementación del Acuerdo Final, si bien deben propender por el cumplimiento de buena fe de lo pactado, en materia de creación de nuevas instituciones, es necesario que busquen armonizar la composición, las competencias y el funcionamiento de aquéllas, con la institucionalidad vigente y con principios constitucionales tales como la autonomía de las

entidades territoriales. No se trata en consecuencia de crear una institucionalidad paralela o ad hoc para el cumplimiento de lo acordado, que funcione de forma insular y desarticulada con las autoridades públicas preexistentes.

De igual manera, el juez constitucional debe analizar si las normas de ejecución mediante las cuales se crean estas nuevas instituciones se ajustan a la Constitución, labor que debe apuntar a encontrar un delicado equilibrio entre la defensa judicial de la Carta Política y el cumplimiento de lo acordado, en tanto que manifestación del derecho fundamental a la paz.

En tal sentido, resulta relevante determinar si una nueva institución está desconociendo competencias asignadas directamente por la Constitución a una determinada entidad (vgr. Fiscalía General de la Nación, Procuraduría, Defensoría, Congreso de la República, etcétera); si sólo está modificando atribuciones de entidades creadas mediante ley (vgr. Ministerios, agencias estatales, etcétera), o si se está simplemente ejerciendo una labor de coordinación, articulación o seguimiento a las funciones de entidades ya creadas.

Por último, el juez constitucional debe examinar si la instancia creada por el Acuerdo Final asume competencias ex novo (vgr. verificar el cumplimiento de lo acordado, monitorear el desarme, etcétera), o si por el contrario guardan relación con algunas existentes.

20. Naturaleza jurídica de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad. Una lectura de las dieciséis (16) competencias que el referido Decreto Ley le acuerda a la Comisión evidencia que se trata de un nuevo órgano de la siguiente naturaleza:

* Gestor de una política pública criminal sectorizada;

* Evaluador de los resultados de la puesta en marcha de la misma;

* Asesor en: (i) el diseño de estrategias de priorización para combatir eficazmente unas

modalidades criminales; y (ii) la creación de planes de acción, los cuales deben ser aprobados por el Gobierno Nacional, destinados a someter a la justicia a determinadas organizaciones delictivas; y

* Articulador entre autoridades nacionales y territoriales en punto a la implementación de estrategias destinadas a combatir fenómenos criminales que atenten contra personas relacionadas con la implementación del Acuerdo Final.

21. Relaciones entre la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad y Consejo Superior de Política Criminal. La nueva Comisión Nacional de Garantías de Seguridad guarda ciertas semejanzas y diferencias con el Consejo Superior de Política Criminal.

El Consejo Superior de Política Criminal fue creado mediante una ley (L. 65 de 1993 modificada por la L. 1709 de 2014) reglamentada por el Presidente de la República (Decreto 2055 de 2014), en tanto que órgano asesor colegiado del Gobierno Nacional en la implementación de la política criminal. En su composición y funcionamiento participan expertos particulares.

La Comisión Nacional de Garantías de Seguridad tiene un origen diferente que se remonta al texto del Acuerdo Final, es decir, un documento suscrito al término de una negociación política entre el Jefe Estado y las FARC, en tanto que instrumentalización del derecho fundamental a la paz. Posteriormente, el Gobierno Nacional, con base en una habilitación constitucional (art. 2 del A.L. 01 de 2016), expidió un decreto con fuerza de ley, por medio del cual se crea jurídicamente tal instancia. Al ser ambas instituciones creadas por disposiciones de rango legal, no resulta viable intentar confrontar las competencias de la una con la otra. El parámetro de validez será únicamente la Constitución.

En este orden de ideas, lo relevante desde el punto de vista constitucional será si la creación de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad desconoce competencias que la Carta Política le confiere a determinadas autoridades públicas, y no si la conformación y el funcionamiento de aquella afecta o restringe los ámbitos competenciales de otras instancias creadas legalmente. Aquello sería un juicio de conveniencia, ajeno al defensa judicial de la Constitución.

22. La Comisión Nacional de Garantías de Seguridad en tanto que órgano articulador del funcionamiento de diversas instancias nacionales y territoriales en relación con un aspecto concreto de política criminal. Examinando el texto del Decreto Ley 134 de 2017 la Corte advierte que la nueva Comisión Nacional de Garantías de Seguridad cumple dentro de sus funciones aquella de articular el ejercicio de unas competencias atribuidas a distintas instancias nacionales y territoriales, en materia de política criminal, “sin perjuicio de las funciones y competencias correspondientes a las diversas autoridades y entidades públicas” (art. 3 del Decreto Ley 154 de 2017).

23. Ausencia de violación de la reserva de ley ordinaria en materia de diseño de política criminal. Entre las distintas medidas normativas que, de conformidad con la jurisprudencia constitucional, forman parte del concepto de “política criminal”, se encuentran aquellas que: (i) definen los bienes jurídicos que se buscan proteger por medio de las normas penales, mediante la tipificación de conductas delictivas²³; (ii) establecen los regímenes sancionatorios y los procedimientos necesarios para proteger tales bienes jurídicos²⁴; (iii) señalan criterios para aumentar la eficiencia de la administración de justicia²⁵; (iv) consagran los mecanismos para la protección de las personas que intervienen en los procesos penales²⁶; (v) regulan la detención preventiva²⁷; y (vi) señalan los términos de prescripción de la acción penal²⁸.

La Corte en Sentencia C-694 de 2015 consideró que el diseño de la política criminal estatal no se limita a la tipificación de delitos ni al establecimiento de procedimientos sancionatorios, funciones que son de reserva de ley, sino que implicaba la puesta en marcha de estrategias criminales de coordinación de las investigaciones, como por ejemplo, la priorización.

En la parte motiva del Decreto Ley 154 de 2017 se alude expresamente a la creación de una política criminal, en tanto que estrategia investigativa soportada sobre criterios de priorización.

Importa asimismo destacar que se trata de un órgano: (i) de coordinación y seguimiento entre las autoridades nacionales, departamentales y municipales, en materia de desmantelamiento de organizaciones criminales; (ii) destinado a recomendar la adopción de reformas que contribuyan a eliminar los factores de riesgo de connivencia de agentes del

Estado con grupos ilegales; (iii) encaminado a diseñar estrategias de priorización, en consonancia con las facultades constitucionales de la Fiscalía en la materia; (iv) competente para formular recomendaciones de cambios legislativos en la materia objeto de regulación del Decreto Ley; y (v) de diseño de estrategias de sometimiento a la justicia de organizaciones criminales.

Como puede advertirse, la creación de la Comisión Nacional de Garantías no invade los ámbitos competenciales del legislador en materia de política criminal, como quiera que se trata simplemente de una instancia de coordinación de la implementación de unas estrategias investigativas, fundadas en criterios de priorización, enfocadas a combatir una clase de criminal específica, directamente relacionada con la implementación del Acuerdo Final. De allí que no se traslapen o sustituyan competencia de otras instancias, como lo es el Consejo Superior de Política Criminal.

24. Examen material del Decreto Ley 154 de 2017 (Examen de cada disposición). Como resultado de un análisis de cada uno de los artículos que comprende el Decreto Ley 154 de 2017, la Corte concluyó que ninguna de ellas vulnera la Constitución. Al respecto, esta Corporación profundizó sobre algunos aspectos concretos que suscitaban alguna duda razonable de constitucionalidad, tal y como pasan a exponerse:

25. La participación de la Procuraduría General de la Nación en la Comisión Nacional de Garantías. La Corte advierte una diferencia entre el texto del Acuerdo Final y el Decreto Ley 154 de 2017, en el sentido que el primero no incluye a la Procuraduría General de la Nación como integrante de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, en tanto que el segundo sí lo hace. La ausencia de la inclusión de la Procuraduría General de la Nación en el Acuerdo Final no torna inconstitucional en lo pertinente el Decreto Ley 154 de 2017, por las siguientes razones:

En materia de implementación de los Acuerdos de Paz el Presidente de la República cuenta con un cierto margen de configuración normativa, que deriva no sólo de la cláusula constitucional habilitante (Art. 2 del Acto Legislativo 01 de 2016), sino de sus competencias para preservar y restablecer el orden público (Art. 189.4 Superior) y de su deber de alcanzar la paz, en tanto que derecho fundamental (art. 22 Superior). De allí que, a condición de respetar la esencia de lo acordado, su espíritu, y por supuesto tomando en consideración los

fin del Acuerdo de Paz, el Jefe de Estado se encuentra habilitado para introducir ciertos ajustes al momento de expedir las normas que ejecutan los compromisos asumidos. En otras palabras, la existencia de cualesquiera discordancias entre el texto del Acuerdo Final y las disposiciones contenidas en las normas de desarrollo, no tornan necesariamente inconstitucionales estas últimas, tanto menos y en cuanto existan razones de orden constitucional que justifiquen tales modificaciones.

En el caso concreto, la inclusión de la Procuraduría General de la Nación en el listado de autoridades que integran la Comisión Nacional de Garantías se justifica en la medida en que, según las voces del artículo 279.2 Superior, a aquélla le corresponde: “Proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad, con el auxilio del Defensor del Pueblo”.

26. La participación de particulares en la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad. En los términos del artículo 2º del Decreto 154 de 2017, en la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad participarán, además de diez (10) autoridades públicas: (i) tres expertos reconocidos en la materia; y (ii) dos delegados de las Plataformas de Derechos Humanos. Los primeros serán elegidos por la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final, es decir, una instancia directamente creada por el Acuerdo de Paz.

Adicionalmente, en los términos del párrafo segundo, podrán ser invitados a las sesiones: representantes de los partidos y movimientos políticos, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas y representantes de organismos nacionales e internacionales especializados con presencia en los territorios y podrá apoyarse en expertos y expertas sobre la temática a tratar cuando lo estime conveniente.

La participación de estos expertos nacionales y extranjeros se aviene a la Constitución, en cuanto se trata de crear un espacio deliberativo, pero a su vez técnico, de diseño e implementación de una política pública, lo cual es conforme con el principio de participación democrática. De hecho, la construcción colectiva de políticas públicas es conforme con el espíritu de la Carta Política de 1991. Adicionalmente, incluso el actual Consejo Superior de Política Criminal cuenta con un grupo de diez (10) expertos académicos.

Si bien los particulares pueden participar en el funcionamiento de Comisiones y Comités (Ley 489 de 1998) también lo es que, en tales supuestos, se encuentran sometidos al mismo

régimen legal de los servidores públicos. De allí que la Corte condiciona la exequibilidad del Decreto Ley 154 del 3 de febrero de 2017, “por el cual se crea la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad en el marco del Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016”, bajo el entendido de que los particulares que participan en la Comisión estarán sometidos al régimen de responsabilidad establecido para los servidores públicos.

27. Los gastos previstos en el parágrafo 4º del Decreto Ley 154 de 2017. La disposición legal es la siguiente:

“Parágrafo 4º. Cuando la Comisión sesione por fuera de la ciudad de Bogotá, a los integrantes de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad señalados en los numerales 11 y 12 del presente artículo, se les cubrirán los desplazamientos y el alojamiento en los términos que señale el Gobierno nacional”.

Los numerales 11 y 12 del artículo 2º del Decreto Ley 154 de 2016 refieren a las siguientes personas:

11. Tres (3) expertos reconocidos en la materia

12. Dos (2) delegados de las Plataformas de Derechos Humanos.

Como puede advertirse, a diferencia de los demás integrantes de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (vgr. Presidente de la República, Ministro del Interior, Ministro de Justicia y del Derecho, Fiscal General de la Nación, etcétera), se trata de un grupo de particulares, cuyos desplazamientos y alojamientos serán asumidos directamente por el erario público.

La Corte no comparte las conclusiones del Señor Procurador General de la Nación, por las siguientes razones:

En relación con la reserva de ley estricta, no expresamente establecida en el texto del Acto Legislativo 01 de 2016, la Corte en Sentencia C-699 de 2016 consideró:

“(vi) Aunque no lo dice expresamente, en la medida en que no son admisibles las reformas tácitas a la Constitución, tampoco pueden usarse las facultades extraordinarias para regular

asuntos sujetos a reserva de ley que no estén mencionados en el artículo 150-10 de la Carta Política o en el artículo 2 acusado, tales como la restricción de la libertad de expresión, la creación de delitos o el incremento penas (CP arts 29 y 93)”.

Los ejemplos referidos por la Corte, amén de las citas normativas que los respaldan, se refieren a la reserva de ley en materia de restricción al ejercicio de derechos fundamentales. Se trata de meros ejemplos, y no de un catálogo exhaustivo de supuestos en los cuales opera el principio de reserva de ley estatutaria. En otros términos, la Sentencia C-699 de 2016 no define, de forma cerrada y estricta, si mediante decretos con fuerza de ley se pueden decretar gastos.

Cuando la Constitución le asigna a un organismo el cumplimiento de un fin, debe reconocerle los medios para alcanzarlo. De tal suerte que, si en un contexto transicional, aquélla faculta al Gobierno Nacional para implementar y asegurar el cumplimiento de lo acordado, se debe entender que también lo autoriza para emplear los medios idóneos y necesarios para alcanzar tales propósitos. En tales hipótesis excepcionales, la autorización del gasto público deriva directamente la Carta Política.

Téngase presente que, en el caso concreto, el punto 3.4.3 del Acuerdo Final expresa el compromiso de las partes para crear la “Comisión Nacional de Garantías de Seguridad”, la cual contaría entre sus integrantes con “3 expertos reconocidos en la materia elegidos por la Comisión de Seguimiento y dos delegados de las Plataformas de Derechos Humanos”. Como se observa, el Decreto Ley bajo examen expresamente establece que la misma participación de particulares, en calidad de asesores. Dado que entre sus funciones hay algunas que implican realizar viajes por varias ciudades, es evidente que se incurre en gastos de desplazamiento y alojamiento. La autorización de tales gastos, como se explicó, fue autorizada por el Congreso de República por vía de una reforma constitucional.

En conclusión, la Corte considera que el parágrafo cuarto del artículo 2 del Decreto 154 de 2017 es conforme con la Carta Política.

28. Decisión. Luego de realizar un control de constitucionalidad formal y material del texto del Decreto Ley 157 de 2017, la Corte lo encuentra ajustado a la Carta Política, y en consecuencia, lo declarará exequible, bajo el entendido de que los particulares que participan en la Comisión estarán sometidos al régimen de responsabilidad establecido para

los servidores públicos.

VI. DECISION

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

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE el Decreto Ley 154 del 3 de febrero de 2017, “por el cual se crea la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad en el marco del Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016”, bajo el entendido de que los particulares que participan en la Comisión estarán sometidos al régimen de responsabilidad establecido para los servidores públicos.

Notifíquese, cópiese, comuníquese al Presidente de la República y al Presidente del Congreso, publíquese y cúmplase.

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Con salvamento parcial de voto

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

Con salvamento parcial de voto

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

Con aclaración de voto

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

IVÁN ESCRUCERÍA MAYOLO

Magistrado (E)

AQUILES ARRIETA GÓMEZ

Magistrado (E)

ALBERTO ROJAS RIOS

Magistrado

Con salvamento parcial de voto

JOSÉ ANTONIO CEPEDA AMARIS

Magistrado (E)

ROCÍO LOIZA MILLÁN

Secretaria General (E)

1 Sentencia C-174 de 2017.

2 Sentencia C-252 de 1994.

3 En la sentencia C-186 de 2003, por ejemplo, se estudiaron algunos artículos de la Ley 61 de 1993, por la cual se revistió al Presidente de facultades extraordinarias para dictar normas sobre armas y municiones y para reglamentar la vigilancia y seguridad privada. Se acusó específicamente, entre otros, el precepto que confería facultades al presidente para expedir

el estatuto de la vigilancia y seguridad privada. Consideró la Corte que la norma era constitucional porque: a) la norma impugnada no facultó al gobierno para regular una materia en forma plena, completa, integral, sistemática y coordinada, característica que corresponden a noción de código, sino para que regulara actividades de vigilancia y seguridad privada. b) Si bien el conjunto normativo está ordenado en títulos y capítulos, el contenido material no se refiere a una rama propia del derecho. c) Aspectos del tema de vigilancia también se rigen por otras leyes y códigos, como el laboral y el Código de Comercio, por lo que no se trata de un único conjunto normativo.

4 Esta Corte en Sentencia T-496 de 2008, M.P. Jaime Córdoba Triviño, hizo referencia a la protección constitucional y del derecho internacional a la mujer frente a todo tipo de violencia, así como a los riesgos específicos y a las cargas extraordinarias que les impone por su género, la violencia armada a las mujeres en el país. Cfr. C.J. 5 y 6.

5 Auto 092 de 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

6 CEDAW, por sus siglas en inglés.

7 Convención de Belém do Pará.

8 Según el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia de La Haya (Art. 38), las fuentes primarias son: (i) los tratados internacionales; (ii) la costumbre internacional; y (iii) los principios del derecho “reconocidos por las naciones civilizadas”; mientras que las fuentes secundarias son: (i) la jurisprudencia; (ii) la doctrina; y (iii) la equidad.

9 The International Association of Crime Analysts, Six “Must Have” Tools for Crime Analysts , New York, 2015.

10 Sentencias de la Corte Constitucional C-873 de 2003; C-1116 de 2003; C- 034 de 2005 y C-936 de 2010.

11 Sentencias de la Corte Constitucional C-646 de 2001, C-762 de 2002, C-873 de 2003.

12 Sentencia de la Corte Constitucional C-599 de 1998.

13 Así, en la sentencia C-198 de 1997 se afirmó: “La selección de los bienes jurídicos

merecedores de protección, el señalamiento de las conductas capaces de afectarlos, la distinción entre delitos y contravenciones, así como las consecuentes diferencias de regímenes sancionatorios y de procedimientos obedecen a la política criminal del Estado en cuya concepción y diseño se reconoce al legislador, en lo no regulado directamente por el Constituyente, un margen de acción que se inscribe dentro de la llamada libertad de configuración.”. En idéntico sentido se pronunció la Corte en la sentencia C-093 de 1993.

14 Sentencia de la Corte Constitucional C-227 de 1998.

15 Sentencia de la Corte Constitucional C-344 de 1995.

16 Sentencia de la Corte Constitucional C-327 de 1997.

17 Sentencias de la Corte Constitucional C-345 de 199 y C-873 de 2003.

18 Fiscalía General de la Nación, La priorización: Memorias de los talleres para la construcción de los criterios del nuevo sistema de investigación penal , Bogotá 2013, p. 6.

19 Sentencia de la Corte Constitucional C- 579 de 2013.

20 Martha Sepúlveda Scarpa, “Análisis delictual: conceptos básicos”, Análisis delictual: enfoque y metodología para la reducción del delito, Fundación Paz Ciudadana, Chile, 2010, p. 57.

21 Ibídem.

22 The International Association of Crime Analysts, Six “Must Have” Tools for Crime Analysts , New York, 2015.

23 Sentencia de la Corte Constitucional C-599 de 1998.

24 Así, en la sentencia C-198 de 1997 se afirmó: “La selección de los bienes jurídicos merecedores de protección, el señalamiento de las conductas capaces de afectarlos, la distinción entre delitos y contravenciones, así como las consecuentes diferencias de regímenes sancionatorios y de procedimientos obedecen a la política criminal del Estado en cuya concepción y diseño se reconoce al legislador, en lo no regulado directamente por el Constituyente, un margen de acción que se inscribe dentro de la llamada libertad de

configuración.”. En idéntico sentido se pronunció la Corte en la sentencia C-093 de 1993.

25 Sentencia de la Corte Constitucional C-227 de 1998.

27 Sentencia de la Corte Constitucional C-327 de 1997.

28 Sentencias de la Corte Constitucional C-345 de 199 y C-873 de 2003.