{p}

Sentencia C-438/17

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

Al realizar el estudio de constitucionalidad del Decreto Ley 691 de 2017 Â´Por el cual se sustituye el Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto por el â€œFondo Colombia en Paz (FCP)Â´ y se reglamenta su funciÃ³nâ€ la CorporaciÃ³n empleÃ³ la siguiente metodologÃa: (i) primero, reiterÃ³ su jurisprudencia sobre la separaciÃ³n de poderes y el sistema de frenos y contrapesos como elementos estructurales de la ConstituciÃ³n, con Ã©nfasis en las limitaciones intrÃnsecas a la facultad de producciÃ³n legislativa del Presidente de la RepÃºblica; (ii) segundo, reiterÃ³ su jurisprudencia acerca de las condiciones que deben cumplirse para que un asunto pueda de ser regulado a travÃ©s de las facultades extraordinarias conferidas al Presidente por el artÃculo 2Âº del Acto Legislativo 1 de 2016; y (iii) en tercer lugar procediÃ³ a hacer el examen de constitucionalidad, de conformidad con el anterior parÃ¡metro constitucional. Una vez concluido dicho examen el decreto ley se dividiÃ³ en cuatro ejes temÃ¡ticos a fin de reiterar la jurisprudencia que aborda las consideraciones transversales a cada uno de estos asÃ: (iv) naturaleza, objeto y rÃ©gimen de estos fondos (arts. 1-3); (v) estructura y administraciÃ³n de los fondos especiales (arts. 4-7 y 12); (vi) financiaciÃ³n de los mismos (arts. 8-10); y (vi) control y vigilancia de los fondos especiales (arts.11,13-15). DespuÃ©s de cada consideraciÃ³n se realizÃ³ el examen de fondo de cada una las disposiciones que le ataÃ±en temÃ¡ticamente, para arribar a la conclusiÃ³n que el decreto analizado se encuentra ajustado a la Carta.

PRINCIPIO DE SEPARACION DE PODERES-Estimula el ejercicio del poder limitado y evita su concentraciÃ³n

HABILITACION LEGISLATIVA AL GOBIERNO NACIONAL-CarÃ¡cter excepcional y delimitado

FACULTADES NORMATIVAS DEL GOBIERNO NACIONAL-Fuentes de habilitaciÃ³n

HABILITACION LEGISLATIVA AL GOBIERNO NACIONAL-Control judicial

Las facultades legislativas extraordinarias del Presidente de la RepÃºblica, dado su carÃ¡cter excepcional, precisan un control judicial que verifica que su ejercicio sea temporal y materialmente ajustado a la habilitaciÃ³n en su favor. Ello asegura la distribuciÃ³n del poder pÃºblico y el equilibrio entre quienes lo detentan, en especial entre el Legislador y el Presidente de la RepÃºblica. Ese control es rogado, salvo en el caso de los decretos legislativos y de las normas expedidas al amparo de la habilitaciÃ³n contenida en el artÃculo 2Âº del Acto Legislativo 1Âº de 2016.

HABILITACION LEGISLATIVA AL GOBIERNO NACIONAL-CarÃ¡cter temporal

Uno de los lÃmites al ejercicio de las facultades legislativas previstas en el artÃculo 150-10 Superior para el Ejecutivo es su carÃ¡cter temporal. El control de constitucionalidad habrÃ¡ de verificar que (i) se hayan proferido durante el lapso previsto en la ConstituciÃ³n o en la ley habilitante; y (ii) que la facultad se haya ejecutado por una sola vez sobre la materia correspondiente, pues la misma se agota con su primer uso.

HABILITACION LEGISLATIVA AL GOBIERNO NACIONAL-Limitaciones de carÃ¡cter material

Concurren precisas limitaciones de carÃ¡cter material a la habilitaciÃ³n legislativa extraordinaria, las cuales apuntan a verificar que lo regulado se ajuste a los fines trazados por la norma habilitante y responda en forma directa, objetiva, estricta, suficiente e inconfundible a ellos; a actividad de producciÃ³n normativa del Ejecutivo estÃ© respaldada en su marco de acciÃ³n excepcional, aspecto que puede verificarse de manera precisa con la literalidad del texto habilitante, por lo tanto, estÃ¡n proscritas las analogÃas o mÃ©todos extensivos de interpretaciÃ³n para entender su competencia; respete las exclusiones al ejercicio de las facultades extraordinarias, como lo son las materias sujetas a reserva estricta de ley y las prohibiciones regulatorias que se incluyen en las normas de facultades. Sin embargo, tratÃ¡ndose de potestades otorgadas mediante actos legislativos, este lÃmite cede en la medida en que se ha considerado que el Congreso, cuando actÃºa como poder constituyente derivado, tiene competencias para hacer excepciones sobre la reserva de ley, por lo que puede conferir facultades reservadas al trÃ¡mite democrÃ¡tico parlamentario e incluso adjudicar al Presidente temas que habrÃan de desarrollarse mediante leyes estatutarias; yCon independencia de la fuente que contiene la facultad, su ejercicio sea eminentemente excepcional, es decir que responda al carÃ¡cter imperioso de la intervenciÃ³n regulatoria del Ejecutivo, por la urgencia de la coyuntura o la necesidad de su experticia, lo que explica que el mecanismo legislativo ordinario no puede darles una respuesta expedita e idÃ³nea.

HABILITACION LEGISLATIVA AL GOBIERNO NACIONAL-ParÃ¡metros de control constitucional

FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ-Competencia de la Corte Constitucional en la revisiÃ³n de los decretos dictados al amparo del artÃculo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016 comprende aspectos formales y asuntos de Ãndole sustantivo

La jurisprudencia de esta Corte ha indicado que su funciÃ³n en cuanto a la revisiÃ³n de constitucionalidad de los decretos dictados al amparo del artÃculo 2Âº del Acto Legislativo 1 de 2016 versa sobre los aspectos formales relativos a la competencia del Presidente para regular el asunto y sobre aquellos asuntos de Ãndole sustantiva, derivados de la necesidad de verificar la conexidad entre la materia regulada y la implementaciÃ³n del Acuerdo, como las restricciones derivadas de la vigencia del principio de separaciÃ³n de poderes y el sistema de frenos y contrapesos.

FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ-Competencia gubernamental

FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ-Temporalidad

El decreto respectivo debe haber sido expedido dentro de los 180 dÃas siguientes a la entrada en vigencia del Acto Legislativo 1 de 2016. Aunque se trate de un aspecto que se considera formal, es importante enfatizar que se refiere a un elemento ligado a la competencia como tal en tanto que solo dentro de ese tiempo, el Presidente tiene autorizaciÃ³n constitucional para expedir este tipo de decretos leyes.

FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ-LÃmites materiales

El contenido del decreto correspondiente debe tener como objeto facilitar y asegurar la implementaciÃ³n y el desarrollo del Acuerdo Final. Esto quiere decir que debe acreditarse el cumplimiento de los requisitos de conexidad objetiva, estricta y suficiente entre el decreto y el Acuerdo asÃ como de necesidad estricta, aspectos que implican una carga argumentativa para el Presidente cuando adopta o defiende la constitucionalidad de la normativa extraordinaria.

FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ-Requisito de conexidad objetiva

La conexidad objetiva se refiere a la necesidad de que el Gobierno demuestre de manera genÃ©rica un vÃnculo cierto y verificable entre un contenido del Acuerdo Final y la materia del decreto respectivo. La regla fijada en el Acto Legislativo determina que dichos decretos deben servir para facilitar y asegurar la implementaciÃ³n del Acuerdo. Ello quiere decir que son desarrollos del mismo, lo que implica que no puedan regular materias diferentes o que rebasen el Ã¡mbito de aquellos asuntos necesarios para su desarrollo.

FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ-Requisito de conexidad estricta o juicio de finalidad

FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ-ValoraciÃ³n de la conexidad estricta

La valoraciÃ³n de la conexidad estricta supone una labor en dos niveles: externo e interno. En el primero, el Gobierno deberÃ¡ identificar cuÃ¡l es el contenido preciso del Acuerdo que es objeto de implementaciÃ³n. De tal forma, se verÃa incumplido el requisito: (i) si el Gobierno no identifica de manera exacta el contenido del Acuerdo Final que pretende desarrollar, o (ii) si no existe un vÃnculo verificable entre esa materia precisa y los contenidos del decreto respectivo, de manera que la norma extraordinaria regule asuntos diferentes a los del Acuerdo Final, los cuales deben ser en toda circunstancia tramitados a travÃ©s del procedimiento legislativo ordinario. En el segundo, el Gobierno debe mostrar el vÃnculo entre las motivaciones del uso de las Facultades Presidenciales para la Paz y la regulaciÃ³n efectivamente expedida. Por ende, se incumplirÃ¡ esta condiciÃ³n cuando las motivaciones expuestas por el Gobierno no guarden coherencia con lo efectivamente regulado.

FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ-Requisito de conexidad suficiente

La conexidad suficiente estÃ¡ relacionada con el grado de estrecha y especÃfica proximidad

entre la regulaciÃ³n prevista en el decreto respectivo y el contenido preciso del Acuerdo que se pretende implementar. En efecto, bajo el presupuesto de conexidad suficiente, la proximidad entre la regulaciÃ³n y el aspecto concreto del Acuerdo por sÃ sola demuestra el vÃnculo. En consecuencia, las argumentaciones del Gobierno que sean genÃ©ricas y las relaciones incidentales o indirectas entre el decreto correspondiente y el contenido preciso del Acuerdo, desconocerÃ¡n la conexidad suficiente e implicarÃ¡n un ejercicio excesivo de las facultades extraordinarias conferidas por el Acto Legislativo 1 de 2016, pues no mostrarÃan un vÃnculo indiscutible entre la legislaciÃ³n extraordinaria y la materia especÃfica e identificada del Acuerdo Final que se supone que el gobierno pretende desarrollar o implementar.

FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ-Requisito de necesidad estricta

El requisito de necesidad estricta exige que la regulaciÃ³n adoptada a travÃ©s de la habilitaciÃ³n legislativa extraordinaria tenga carÃ¡cter urgente e imperioso, de manera tal que no sea objetivamente posible tramitar el asunto a travÃ©s de los canales deliberativos que tiene el Congreso, bien sean ordinarios o especiales. Este requerimiento se verÃa incumplido si existe evidencia de que cualquiera de los dos procedimientos legislativos â€“el ordinario o el especial para implementar el Acuerdo Final- puede generar resultados parecidos en tiempos similares.

FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ-Asuntos expresamente excluidos

El artÃculo 2Âº del Acto Legislativo 1 de 2016 determina que dichas facultades no podrÃ¡n ser utilizadas para expedir actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgÃ¡nicas, leyes cÃ³digos, leyes que necesitan mayorÃas calificada o absoluta para su aprobaciÃ³n, ni para decretar impuestos. Conforme a esta restricciÃ³n, se tiene que el Congreso, en ejercicio de su poder de reforma constitucional, concluyÃ³ inequÃvocamente que determinados asuntos -en razÃ³n a su relevancia, jerarquÃa normativa o por estar sujetos a requisitos constitucionales cualificados para su aprobaciÃ³n- debÃan estar excluidos de la habilitaciÃ³n legislativa extraordinaria que, se insiste, carece de instancias para la deliberaciÃ³n democrÃ¡tica previa a la expediciÃ³n de la respectiva norma. En ese sentido, se estÃ¡ ante una premisa similar a la expuesta para el caso del requisito de necesidad estricta: la definiciÃ³n de determinados asuntos que, por su importancia y pretensiÃ³n de permanencia en el orden jurÃdico, requieren estar revestidos de la mayor deliberaciÃ³n democrÃ¡tica posible, no pueden ser sometidos a la regulaciÃ³n por parte de decretos extraordinarios, que son medidas excepcionales e intrÃnsecamente limitadas.

FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ-Ã□mbito de validez

El Ã¡mbito de validez de los decretos dictados conforme al artÃculo 2Âº del Acto Legislativo 1 de 2016 es el de servir de medios para la implementaciÃ³n del Acuerdo, respecto de aquellos asuntos eminentemente instrumentales y que, por lo mismo, no estÃ¡n supeditados a la comprobaciÃ³n de un grado de deliberaciÃ³n democrÃ¡tica suficiente. Por el contrario, cuando se trate de materias propias del Acuerdo que han sido consideradas como de reserva estricta de ley y, por esa razÃ³n, requieren de dicho grado de deliberaciÃ³n, entonces deberÃ¡ hacerse uso del trÃ¡mite legislativo, bien sea ordinario o especial.

FONDO COLOMBIA EN PAZ-Finalidad

La creaciÃ³n del Fondo Colombia en Paz atiende dos finalidades: una instrumental y otra material. AsÃ, la creaciÃ³n del mecanismo responde a una necesidad especÃfica de canalizaciÃ³n de recursos de diferentes fuentes y naturaleza de forma Ã¡gil y expedita mediante un mecanismo que asegure efectivamente que Ã©stos serÃ¡n destinados a cumplir requisitos especÃficos. A su turno, el diseÃ±o de este Fondo busca asegurar los objetivos precisos delimitados materialmente en el Acuerdo Final.

FONDO COLOMBIA EN PAZ-RÃ©gimen jurÃdico aplicable es el derecho privado

FONDO COLOMBIA EN PAZ-VocaciÃ³n temporal

El [Fondo Colombia en Paz] tiene una vocaciÃ³n temporal de 10 aÃ±os de conformidad con el Plan Marco para la ImplementaciÃ³n del Acuerdo Final.

FONDO COLOMBIA EN PAZ-Estructura administrativa

Su estructura [estÃ¡] conformada por un consejo directivo, un director ejecutivo y un ordenador del gasto que es el Director del Posconflicto del DAPRE [Departamento Administrativo de la Presidencia] o un funcionario directivo que designe el Director del DAPRE.

FONDO COLOMBIA EN PAZ-Saldos y excedentes

Los saldos de los recursos provenientes del PGN [Presupuesto General de la NaciÃ³n] deben ser registrados a favor de la NaciÃ³n y sus excedentes deben ser invertidos conforme al marco legal; debe haber concordancia entre el encargo fiduciario y el cronograma de avance de cumplimiento, el Tesoro nacional puede exigir el reintegro de los recursos que haya transferido y no se hayan utilizado pero los recursos serÃ¡n reintegrados cuando se requieran para su destinaciÃ³n especÃfica.

FONDO COLOMBIA EN PAZ-Control y vigilancia a cargo de la ContralorÃa General de la RepÃºblica

FONDOS ESPECIALES-Hacen parte del presupuesto de rentas del Presupuesto General de la NaciÃ³n

FONDOS ESPECIALES DE LA NACION-Concepto y finalidad

Los fondos especiales fueron creados con el fin de cubrir las erogaciones por los servicios pÃºblicos prestados al Estado. De esta manera, el artÃculo 30 de la Ley 225 de 1995 los delimita como â€œ(â€¦) ingresos definidos en la ley para la prestaciÃ³n de un servicio pÃºblico especÃficoâ€.

FONDOS ESPECIALES-Jurisprudencia constitucional

A partir de la lectura de los artÃculos 358 Superior y 11 y 27 del Estatuto OrgÃ¡nico del Presupuesto, los fondos especiales se definÃan como una renta diferente a los ingresos

corrientes y a los recursos de capital, ingresos de los establecimientos pÃºblicos del orden nacional y contribuciones parafiscales. En palabras de la Corte, son una â€œclasificaciÃ³n de rentas nacionales sui generis, en tanto se diferencia de los ingresos tributarios y no tributarios, que prevÃ© el legislador orgÃ¡nico con el Ã¡nimo de otorgar soporte jurÃdico a determinadas modalidades de concentraciÃ³n de recursos pÃºblicosâ€.

FONDOS ESPECIALES-DeterminaciÃ³n de su estructura hace parte del amplio margen de configuraciÃ³n del Legislador

La determinaciÃ³n de la estructura de los fondos especiales hace parte del amplio margen de configuraciÃ³n del Legislador en la materia y las formas organizativas que incluyan un consejo o junta directiva, asÃ como un director ejecutivo o un gerente han sido consideradas ajustas a la Carta, pues tienen una finalidad legÃtima que es la de garantizar la eficiencia en la administraciÃ³n y ejecuciÃ³n de recursos.

TIPOLOGIA DE FONDOS EN COLOMBIA-Fondo-entidad y fondo-cuenta

Este Tribunal a travÃ©s de la sentencia C-009 de 2002 [â€¦] precisÃ³ que [â€¦]se podÃa identificar dos modalidades de fondos: fondo-entidad y fondo-cuenta [â€¦] en relaciÃ³n con los primeros de ellos, la Corte ha estimado que se asemejan a una entidad de naturaleza pÃºblica que hace parte de la administraciÃ³n pÃºblica, es decir, que cuando se crean se trata de una nueva entidad que modifica la estructura de la administraciÃ³n pÃºblica por lo cual tienen personerÃa jurÃdica. Algunos ejemplos de este tipo de fondos son: (i) el Fondo Antonio NariÃ±o; (ii) el Fondo AdaptaciÃ³n; y (iii) el Fondo para la ReconstrucciÃ³n del Eje Cafetero (FOREC). Por otra parte, los fondos-cuenta [â€¦] son los ingresos pertenecientes a fondos sin personerÃa jurÃdica creados por el Legislador, es decir, son un sistema de manejo de recursos sin personerÃa jurÃdica y son fondos especiales. Algunos ejemplos de estos tipos de fondos son: (i) el Fondo de Solidaridad de Ahorradores y Depositantes de Entidades Cooperativas en LiquidaciÃ³n; (ii) el Fondo de Defensa TÃ©cnica y Especializada de los Miembros de la Fuerza PÃºblica; (iii) el Fondo-Cuenta de Impuestos al Consumo de Productos Extranjeros; y el Fondo Nacional de Calamidades.

FONDOS CUENTA-No alteran la estructura de la administraciÃ³n pÃºblica

[Los fondos-cuenta] no modifican la estructura de la administraciÃ³n pÃºblica, pues el hecho de no tener el atributo de la personalidad jurÃdica, no les permite crear una entidad diferente a la que se encuentran vinculados. En otros tÃ©rminos, los fondos-cuenta son un sistema de manejo de recursos pÃºblicos que no tiene personalidad jurÃdica y que por tanto se encuentran adscritos a una entidad o Ministerio de la administraciÃ³n pÃºblica (v.gr. el Fondo para la ModernizaciÃ³n, DescongestiÃ³n y Bienestar de la AdministraciÃ³n de Justicia que estÃ¡ adscrito al Consejo Superior de la Judicatura o el Fondo Nacional de GestiÃ³n de Riesgo de Desastres). AsÃ pues, los Ãºnicos fondos que modifican el esquema de organizaciÃ³n la administraciÃ³n pÃºblica son los fondos-entidad.

FONDOS CUENTA-Admiten la organizaciÃ³n como patrimonio autÃ³nomo

FONDOS CUENTA-Su estructura hace parte del amplio margen de configuraciÃ³n legislativa

FIDUCIA MERCANTIL-DefiniciÃ³n

De acuerdo con el artÃculo 1226 del CÃ³digo de Comercio, la fiducia mercantil es un negocio jurÃdico en virtud del cual una persona, llamada fiduciante o fideicomitente, transfiere uno o mÃ¡s bienes especificados a otra, llamada fiduciario, quien se obliga a administrarlos o enajenarlos para cumplir una finalidad determinada por el constituyente, en provecho de Ã©ste o de un tercero llamado beneficiario o fideicomisario. De acuerdo con la misma disposiciÃ³n, solo los establecimientos de crÃ©dito y las entidades fiduciarias, vigiladas por la Superintendencia Financiera, podrÃ¡n tener la calidad de fiduciarios.

PATRIMONIO AUTONOMO EN EL CONTRATO DE FIDUCIA-CaracterÃsticas

El patrimonio autÃ³nomo es un centro de imputaciÃ³n de derechos y obligaciones, de carÃ¡cter temporal y diferente a la persona que le dio origen (fiduciante, fideicomitente o constituyente), quien lo administra (fiduciario) y quien habrÃ¡ de recibirlo (fideicomisario o beneficiario)

CONTRATO DE FIDUCIA PUBLICA Y CONTRATO DE FIDUCIA MERCANTIL-Diferencias

Es pertinente destacar que el contrato de fiducia mercantil difiere del de fiducia pÃºblica. La figura de la fiducia pÃºblica, que es diferente de la sociedad fiduciaria pÃºblica, se encuentra contemplada en el numeral 5Âº del artÃculo 30 de la Ley 80 de 1993, el cual seÃ±ala, entre otras cosas que: â€œ[l]os encargos fiduciarios que celebren las entidades estatales con las sociedades fiduciarias autorizadas por la Superintendencia Bancaria, tendrÃ¡n por objeto la administraciÃ³n o el manejo de los recursos vinculados a los contratos que tales entidades celebrenâ€. En relaciÃ³n con ello, esta CorporaciÃ³n a travÃ©s de la sentencia C-086 de 1995 estimÃ³ que aunque el Estatuto General de la ContrataciÃ³n PÃºblica creÃ³ un nuevo tipo de contrato, sin definirlo, denominado “fiducia pÃºblica”, se puede entender que Ã©ste â€œ(â€¦) no se relaciona con el contrato de fiducia mercantil contenido en el CÃ³digo de Comercio y en las disposiciones propias del sistema financiero. Se trata, pues, de un contrato autÃ³nomo e independiente, mÃ¡s parecido a un encargo fiduciario que a una fiducia (por el no traspaso de la propiedad, ni la constituciÃ³n de un patrimonio autÃ³nomo), al que le serÃ¡n aplicables las normas del CÃ³digo de Comercio sobre fiducia mercantil, en cuanto sean compatibles con lo dispuesto en esta ley”.

FONDO COLOMBIA EN PAZ-Elementos nuevos frente al sustituido Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto

El decreto ley bajo examen [Decreto Ley 691 de 2017] sustituye un fondo especial sin personerÃa jurÃdica previo [Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto] por uno similar [Fondo Colombia en Paz] pero introduce tres elementos nuevos: (i) lo determina como un patrimonio autÃ³nomo; (ii) administrado por una o mÃ¡s sociedades fiduciarias pÃºblicas; y (iii) regido por el derecho privado pero con sujeciÃ³n a los principios de objetividad, moralidad razonabilidad, transparencia, eficiencia y economÃa. Estas modificaciones estructuran su naturaleza como un fondo cuenta y patrimonio autÃ³nomo del orden nacional establecido mediante ley con

destinaciÃ³n especÃfica.

REGIMEN JURIDICO DE LA CONTRATACION PUBLICA-Principios rectores

El rÃ©gimen jurÃdico de la contrataciÃ³n pÃºblica se gobierna por cinco (5) categorÃas de principios que se complementan e interrelacionan. Dichos grupos son: (i) los principios de la contrataciÃ³n estatal referidos en la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007 (transparencia, economÃa, responsabilidad, equilibrio econÃ³mico del contrato, interpretaciÃ³n del contrato estatal y selecciÃ³n objetiva); (ii) los principios de la funciÃ³n administrativa, comprendidos en el artÃculo 209 de la ConstituciÃ³n y 3Âº de la Ley 489 de 1998 (buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, eficacia, economÃa, celeridad, imparcialidad, publicidad, responsabilidad y transparencia); (iii) las normas que regulan la conducta de los servidores pÃºblicos; (iv) los principios generales del derecho; y (v) los principios generales del derecho administrativo que se encuentran consagrados en el artÃculo 3Âº de la Ley 1437 de 2011 o CÃ³digo de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participaciÃ³n, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinaciÃ³n, eficacia, economÃa y celeridad).

DETERMINACION DE LA ADMINISTRACION DE FONDOS MIXTOS-Hace parte del margen de configuraciÃ³n del legislador

FONDO COLOMBIA EN PAZ-Objeto

El objeto del Fondo es ser el principal instrumento para la administraciÃ³n, coordinaciÃ³n, articulaciÃ³n, focalizaciÃ³n y ejecuciÃ³n de las diferentes fuentes de recursos para realizar las acciones necesarias para la implementaciÃ³n del Acuerdo Final, de conformidad con el Plan Marco de ImplementaciÃ³n del mismo y el componente especÃfico para la Paz del Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo, asÃ como el proceso de reincorporaciÃ³n a la vida civil de las FARC-EP y otras acciones del posconflicto. TambiÃ©n seÃ±ala la funciÃ³n de articular la cooperaciÃ³n internacional y la participaciÃ³n y aportes privados y pÃºblicos que se reciban a travÃ©s de diferentes fuentes.

Para desarrollar su objeto, [el Fondo Colombia en Paz] podrÃ¡: (i) crear subcuentas; (ii) articular los demÃ¡s fondos creados o que se creen con el propÃ³sito de canalizar y coordinar los recursos necesarios para los usos e intervenciones dirigidas a consolidar la paz; (iii) recibir aportes no reembolsables de fondos, personas, entes o entidades de cualquier naturaleza jurÃdica nacionales, extranjeros o de derecho internacional; (iv) celebrar convenios y contratos incluyendo el contrato de fiducia mercantil; y (v) las demÃ¡s que se requieran. A su vez, [se] permite al FCP que para la ejecuciÃ³n de los proyectos celebre contratos de delegaciÃ³n para que entidades pÃºblicas o privadas administren recursos del Fondo o de sus subcuentas, los cuales tambiÃ©n se someten a su rÃ©gimen contractual y reglamentario sujeto a los principios de igualdad, moralidad, eficacia economÃa, celeridad, imparcialidad y publicidad.

FONDO COLOMBIA EN PAZ-Mandato amplio para la administraciÃ³n, coordinaciÃ³n, articulaciÃ³n, focalizaciÃ³n y ejecuciÃ³n de los fondos para la paz

FONDO COLOMBIA EN PAZ-Objetivo concreto al delimitarse por los compromisos especÃficos del Acuerdo Final

NORMA CREADORA DEL FONDO COLOMBIA EN PAZ-Cumplimiento del principio de especificidad y la reserva legal para la ordenaciÃ³n del gasto

Para la Corte, se cumple con el principio de especificidad y la reserva legal para la ordenaciÃ³n del gasto. Esto, pues aunque la norma [Decreto Ley 691 de 2017] remita a otros instrumentos diferentes de la misma disposiciÃ³n para conocer el detalle de su destinaciÃ³n, Ã©sta es claramente discernible en la misma y estÃ¡ demarcada de forma precisa. De igual manera, dice expresamente que esa destinaciÃ³n concreta, que rige la creaciÃ³n de subcuentas y el cronograma de erogaciÃ³n de dichos recursos, debe ser consistente con el componente especÃfico para la paz del Plan Plurianual de Inversiones de los Planes Nacionales de Desarrollo. Luego, la disposiciÃ³n no sÃ³lo seÃ±ala cÃ³mo estÃ¡ afectado el uso de los recursos que administra, sino que ademÃ¡s reconoce la concordancia que debe tener con los Planes Nacionales de Desarrollo. Por lo anterior, se verifica la constitucionalidad del objeto de la medida.

FACULTAD DE CONSTITUIR FIDUCIAS MERCANTILES A LA LUZ DE SU OBJETO-Idoneidad para que recursos sean empleados de acuerdo a su destinaciÃ³n legal

La facultad de constituir fiducias mercantiles ha sido abordada ampliamente por la jurisprudencia en el contexto del anÃ¡lisis de constitucionalidad de la configuraciÃ³n de fondos. En este caso particular se entrega la administraciÃ³n de recursos mixtos, dentro de los que se encuentran recursos pÃºblicos, a una o varias fiducias pÃºblicas. Luego, este arreglo permite que la administraciÃ³n de un patrimonio autÃ³nomo constituya contratos de fiducia mercantil. En la sentencia C-368 de 2012 se dijo que este tipo de negocio jurÃdico era apropiado para garantizar que los recursos se gasten de la forma para lo que fueron destinados en la ley. En esa ocasiÃ³n, la Corte dijo que â€œresulta[aba] acertado que el contrato comercial escogido [fuera] la fiducia mercantil, pues ella es la instituciÃ³n jurÃdica que permite que se conforme un patrimonio autÃ³nomo, afectado exclusivamente para dicho pago de las obligaciones prestacionales que estaban a cargo de las cajas y fondos de previsiÃ³n de las mencionadas universidadesâ€. Luego, la determinaciÃ³n de esa facultad tiene un fin legÃtimo que es asegurar la destinaciÃ³n de los recursos de forma especÃfica mediante un mecanismo que asegure esos resultados.

FONDO COLOMBIA EN PAZ-Funciones del Consejo Directivo

[Es el] Ã³rgano encargado de: (i) aprobar los planes y proyectos para ejecutar los recursos del FCP; (ii) aprobar los negocios fiduciarios; (iii) decidir la creaciÃ³n, fusiÃ³n o supresiÃ³n de las subcuentas; asÃ como de (iv) determinar el reglamento.

DELEGACION DEL CONTROL FISCAL EXTERNO A EMPRESAS PRIVADAS COLOMBIANAS-AutorizaciÃ³n legal

DELEGACION DEL CONTROL FISCAL EXTERNO A EMPRESAS PRIVADAS COLOMBIANAS Y CONTRATACION DE PARTICULARES PARA DESARROLLAR FUNCIONES DE CONTROL INTERNO-Diferencias

Se debe distinguir entre: (i) la delegaciÃ³n del control fiscal externo a empresas privadas colombianas escogidas por concurso pÃºblico de mÃ©ritos, la cual sÃ³lo puede ser autorizada por la ley en casos especiales, previo concepto del Consejo de Estado. Cabe resaltar que, en la actualidad, el artÃculo 31 de la Ley 42 de 1993 autoriza a los Ã³rganos de control fiscal para contratar dicha vigilancia fiscal; y (ii) la contrataciÃ³n de particulares para desarrollar funciones de control interno la cual, aunque debe desarrollarse igualmente por empresas privadas colombianas, se sujeta a lo previsto por el artÃculo 269 de la ConstituciÃ³n PolÃtica. AsÃ las cosas, la entidad pÃºblica podrÃa contratar a una entidad privada para realizar el control interno en los tÃ©rminos regulados por la ley, a diferencia de la vigilancia fiscal pues, como se advirtiÃ³, la contrataciÃ³n de Ã©sta en los casos especiales que autoriza la ley corresponde a las contralorÃas.

PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-ComposiciÃ³n

El Presupuesto General se compone de tres partes: el presupuesto de rentas, el presupuesto de gastos o ley de apropiaciones y las disposiciones generales: (a) El presupuesto de rentas contendrÃ¡ la estimaciÃ³n de los ingresos corrientes de la NaciÃ³n; de las contribuciones parafiscales cuando sean administradas por un Ã³rgano que haga parte del presupuesto, de los fondos especiales, de los recursos de capital y de los ingresos de los establecimientos pÃºblicos del orden nacional. En otros tÃ©rminos, el presupuesto general de rentas y recursos de capital (ingresos de la NaciÃ³n) lo constituyen los ingresos corrientes, las contribuciones parafiscales y los fondos especiales. Como es sabido, los ingresos corrientes estÃ¡n definidos en el artÃculo 358 de la ConstituciÃ³n y estÃ¡n constituidos por los ingresos tributarios (impuestos directos e indirectos) y los no tributarios (tasas y multas). Las contribuciones parafiscales son los gravÃ¡menes establecidos con carÃ¡cter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y Ãºnico grupo social o econÃ³mico y se utilizan para beneficio del propio sector y los fondos especiales definidos en el artÃculo 30 del EOP, asÃ: â€œConstituyen fondos especiales en el orden nacional, los ingresos definidos en la ley para la prestaciÃ³n de un servicio pÃºblico especifico, asÃ como los pertenecientes a fondos sin personerÃa jurÃdica creados por el legislador (Ley 225/95, artÃculo 27)â€. De lo expuesto, se colige que se trata de una clasificaciÃ³n de rentas nacionales diferenciables de los ingresos tributarios y no tributarios y de las rentas parafiscales, que prevÃ© el legislador orgÃ¡nico con el Ã¡nimo de otorgar soporte jurÃdico a determinadas modalidades de concentraciÃ³n de recursos pÃºblicos. (b) El presupuesto de gastos o ley de apropiaciones que incluirÃ¡ las apropiaciones para la rama judicial, la rama legislativa, la FiscalÃa General de la NaciÃ³n, la ProcuradurÃa General de la NaciÃ³n, la DefensorÃa del Pueblo, la ContralorÃ-a General de la RepÃºblica, la RegistradurÃa Nacional del Estado Civil que incluye el Consejo Nacional Electoral, los ministerios, los departamentos administrativos, los establecimientos pÃºblicos y la PolicÃa Nacional, distinguiendo entre gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pÃºblica y gastos de inversiÃ³n, clasificados y detallados en la forma que indiquen los reglamentos. (c) Las disposiciones generales que son las normas tendientes a asegurar la correcta ejecuciÃ³n del presupuesto general de la NaciÃ³n, las cuales solamente rigen durante el aÃ±o fiscal para el cual se expiden.

PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-Principios rectores

El [Estatuto OrgÃ¡nico del Presupuesto], establece que el PGN estÃ¡ sometido a varios

principios orientadores como: la planificaciÃ³n, la anualidad, la universalidad, la unidad de caja, la programaciÃ³n integral, la especializaciÃ³n, inembargabilidad, la coherencia macroeconÃ³mica y la homeostasis.

PRINCIPIOS RECTORES DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-PlanificaciÃ³n

El principio de planificaciÃ³n establece que el presupuesto general deberÃ¡ guardar concordancia con los contenidos del Plan Nacional de Desarrollo, del Plan Nacional de Inversiones, del Plan Financiero y del Plan Operativo Anual de Inversiones.

PRINCIPIOS RECTORES DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-Anualidad

La anualidad estÃ¡ relacionada con el comienzo y el final del aÃ±o fiscal (1Âº enero y 31 de diciembre de cada aÃ±o). AsÃ, segÃºn este principio, despuÃ©s del 31 de diciembre no podrÃ¡n asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del aÃ±o fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiaciÃ³n no afectados por compromisos caducarÃ¡n sin excepciÃ³n.

PRINCIPIOS RECTORES DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-Universalidad

PRINCIPIOS RECTORES DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-Unidad de caja

La unidad de caja en materia presupuestal, exige que con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital se atenderÃ¡ el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el Presupuesto General de la NaciÃ³n.

PRINCIPIOS RECTORES DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-ProgramaciÃ³n integral

El principio de programaciÃ³n integral seÃ±ala que todo programa presupuestal deberÃ¡ contemplar simultÃ¡neamente los gastos de inversiÃ³n y de funcionamiento que las exigencias tÃ©cnicas y administrativas demanden como necesarios para su ejecuciÃ³n y operaciÃ³n, de conformidad con los procedimientos y normas legales vigentes.

PRINCIPIOS RECTORES DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-EspecializaciÃ³n

El principio de especializaciÃ³n estatuye que las operaciones deben referirse en cada Ã³rgano de la administraciÃ³n a su objeto y funciones, y se ejecutarÃ¡n estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas.

PRINCIPIOS RECTORES DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-Inembargabilidad

La inembargabilidad reza que tienen esa caracterÃstica todas las rentas incorporadas en el Presupuesto General de la NaciÃ³n, asÃ como los bienes y derechos de los Ã³rganos que lo conforman. No obstante la anterior inembargabilidad, los funcionarios competentes deberÃ¡n adoptar las medidas conducentes al pago de las sentencias en contra de los Ã³rganos respectivos, dentro de los plazos establecidos para ello, y respetarÃ¡n en su integridad los derechos reconocidos a terceros en estas sentencias.

PRINCIPIOS RECTORES DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-Coherencia

macroeconÃ³mica

El principio de coherencia macroeconÃ³mica consiste en hacer compatible el presupuesto general con las metas macroeconÃ³micas fijadas por el Gobierno en coordinaciÃ³n con la Junta Directiva del Banco de la RepÃºblica.

PRINCIPIOS RECTORES DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-Sostenibilidad y estabilidad fiscal

El principio de sostenibilidad y estabilidad fiscal, que entrÃ³ a regir a partir del 1Âº de enero de 2012 [â€¦] consagra que el presupuesto tendrÃ¡ en cuenta que el crecimiento del gasto debe ser acorde con la evoluciÃ³n de los ingresos de largo plazo estructurales de la economÃ-a y debe ser una herramienta de estabilizaciÃ³n del ciclo econÃ³mico, a travÃ©s de una regla fiscal.

FINANCIACION Y FUNCIONAMIENTO DE LOS FONDOS ESPECIALES-Jurisprudencia constitucional

AUTONOMIA TERRITORIAL-DisposiciÃ³n de recursos

Las entidades territoriales tienen derecho a disponer libremente de recursos financieros para ejecutar sus propias decisiones, por lo cual uno de los derechos mÃnimos de los que son titulares, consiste en establecer y administrar los recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. Particularmente, la ConstituciÃ³n atribuye a las entidades territoriales la competencia para elaborar su plan de desarrollo, lo que se traduce en la potestad de diseÃ±ar su propio sistema de ingresos y gastos. No obstante [â€¦] la facultad de la que gozan las entidades territoriales para definir autÃ³nomamente el presupuesto de gastos e inversiones, estÃ¡ limitada. AsÃ, el Legislador tiene injerencia en el ejercicio del derecho de las entidades territoriales para administrar sus propios recursos y, en esa medida, en la selecciÃ³n de los objetivos econÃ³micos, sociales o polÃticos a los cuales deban estar destinados los recursos pÃºblicos de su propiedad.

RECURSOS DE FUENTE EXOGENA-DefiniciÃ³n

Son los recursos que se originan en fuentes externas de financiaciÃ³n, tales como las transferencias de recursos a los departamentos y municipios, las rentas cedidas, los derechos de participaciÃ³n en las regalÃas y compensaciones, y los recursos transferidos a tÃtulo de cofinanciaciÃ³n. Sobre este tipo de recursos el Legislador tiene mayor injerencia, pues puede definir su destinaciÃ³n

RECURSOS DE FUENTE ENDOGENA-DefiniciÃ³n

Hacen referencia a los recursos propios de las entidades territoriales, los cuales â€œdeben someterse en principio a la plena disposiciÃ³n de las autoridades locales o departamentales correspondientes, sin injerencias indebidas del legisladorâ€. Se trata de los rendimientos que provienen de la explotaciÃ³n de los bienes que son de propiedad exclusiva de las entidades territoriales o las rentas tributarias que se obtienen en virtud de fuentes tributarias propias.

RECURSOS PROVENIENTES DEL SISTEMA GENERAL DE REGALIAS Y SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES-Margen de configuraciÃ³n legislativa

Tanto los recursos que provienen del Sistema General de RegalÃas como del Sistema General de Participaciones son recursos exÃ³genos de las entidades territoriales, lo que implica que puede existir un margen de configuraciÃ³n legislativa sobre estos recursos, sin que ello implique hacer nugatorio el principio de autonomÃa territorial y descentralizaciÃ³n, vital en la ConstituciÃ³n de 1991. En otras palabras, cualquier intervenciÃ³n legislativa sobre estos recursos debe atender a los criterios de necesidad, utilidad y proporcionalidad en relaciÃ³n con el fin constitucional buscado por el Legislador. Si una norma desconoce los requisitos mencionados, viola la ConstituciÃ³n. Establecida esta caracterÃstica, es necesario pasar a revisar brevemente los Sistemas General de RegalÃas y General de Participaciones, pues el artÃculo 10Â° del decreto ley bajo examen indica que el FCP podrÃ¡ nutrirse de ambos tipos de recursos.

REGALIAS-DefiniciÃ³n

Las regalÃas corresponden a la contraprestaciÃ³n econÃ³mica a favor del Estado, a causa de la explotaciÃ³n de un recurso natural no renovable, que se genera sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensaciÃ³n que se pacte (Art. 360). A su vez, corresponde al Legislador definir las condiciones de explotaciÃ³n de dichos recursos naturales. De igual manera, precedido de iniciativa gubernamental, el Congreso tiene la funciÃ³n constitucional de regular la distribuciÃ³n, objetivos, fines, administraciÃ³n, ejecuciÃ³n, control, el uso eficiente y la destinaciÃ³n de los ingresos mencionados

SISTEMA GENERAL DE REGALIAS-Finalidad de sus ingresos

La ConstituciÃ³n define las finalidades de los ingresos del SGR. Estos recursos deberÃ¡n ser utilizados para: (i) el financiamiento de proyectos para el desarrollo social, econÃ³mico y ambiental de las entidades territoriales; (ii) el ahorro para el pasivo pensional de los mismos entes; (ii) inversiones fÃsicas en educaciÃ³n, asÃ como para ciencia, tecnologÃa e innovaciÃ³n; (iii) la generaciÃ³n de ahorro pÃºblico; (iv) la fiscalizaciÃ³n de la exploraciÃ³n de los yacimientos y conocimiento y cartografÃa geolÃ³gica del subsuelo; y (v) aumentar la competitividad general de la economÃa, buscando mejorar las condiciones sociales de la poblaciÃ³n.

REGALIAS-CarÃ¡cter exÃ³geno

Las regalÃas tienen un carÃ¡cter exÃ³geno respecto de los recursos de las entidades territoriales. La jurisprudencia constitucional plantea esta conclusiÃ³n de manera estable y reiterada, al seÃ±alar que si bien estos recursos no son de propiedad de tales entes, tienen la naturaleza de recursos exÃ³genos para las mismas, en donde debe garantizarse en toda circunstancia su participaciÃ³n. Esto es aplicable en el modelo actual, que reconoce tanto regalÃas directas como la financiaciÃ³n de proyectos de las entidades territoriales con cargo a los fondos antes explicados, que conforman el SGR.

REGALIAS-Amplio margen de configuraciÃ³n legislativa

REGALIAS-LÃmites al amplio margen de configuraciÃ³n legislativa

Si bien, hay un margen de configuraciÃ³n en lo que tiene que ver con el desarrollo normativo de los dineros provenientes de las regalÃas, el mismo no puede contravenir mandatos de jerarquÃa constitucional, como su destinaciÃ³n exclusiva a los entes territoriales para: (a) la financiaciÃ³n de proyectos en beneficio de las entidades territoriales; (b) el ahorro para su pasivo pensional; (c) inversiones fÃsicas en educaciÃ³n, ciencia, tecnologÃa e innovaciÃ³n, en los tÃ©rminos del artÃculo 361 de la ConstituciÃ³n. [Las] regulaciones [sobre regalÃas] deben responder tanto a criterios de razonabilidad y proporcionalidad, como a restricciones especÃficas, a saber, (i) la obligaciÃ³n que toda explotaciÃ³n de recursos naturales no renovables genere una regalÃa a favor del Estado; (ii) la imposibilidad de centralizar por completo los recursos de regalÃas y compensaciones, pues ello harÃa ineficaz el mandato de participaciÃ³n de las entidades territoriales. Es asÃ como las regulaciones que se hagan sobre la materia no pueden hacer nugatorio el principio de autonomÃa territorial que el ordenamiento constitucional consagra, ni siquiera tratÃ¡ndose de aquellos recursos que provienen de fuentes exÃ³genas de financiaciÃ³n, tales como las transferencias de recursos a los departamentos y municipios, las rentas cedidas o los derechos de participaciÃ³n en las regalÃas.

SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES-Finalidad

SegÃºn el artÃculo 356 de la ConstituciÃ³n, el Sistema General de Participaciones â€“SGPâ€“ estÃ¡ constituido por los recursos de la NaciÃ³n que son transferidos a los departamentos, distritos, municipios y entidades territoriales indÃgenas, con el fin de atender los servicios a cargo de estos entes y de proveer la financiaciÃ³n para su adecuada prestaciÃ³n. En otras palabras, es la forma como las entidades territoriales ejercen su derecho a participar de las rentas nacionales (art. 287-4 CP).

SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES-Destinaciones especÃficas

Mediante una [â€¦] modificaciÃ³n constitucional (Acto Legislativo 4 de 2007), se establecieron algunas destinaciones especÃficas del SGP. AsÃ, se seÃ±alÃ³ que el SGP estarÃ¡ conformado por: (i) una participaciÃ³n con destinaciÃ³n especÃfica para el sector educaciÃ³n; (ii) una participaciÃ³n con destinaciÃ³n especÃfica para el sector salud; (iii) una participaciÃ³n con destinaciÃ³n especÃfica para el sector agua potable y saneamiento bÃ¡sico; y (iv) una participaciÃ³n de propÃ³sito general.

SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES-AutorizaciÃ³n transitoria al Gobierno Nacional para definir una estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto ejecutado por las entidades territoriales con recursos del sistema

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA-FunciÃ³n de control y vigilancia

De acuerdo con el artÃculo 267 Superior, el control fiscal es una funciÃ³n pÃºblica autÃ³noma cuyo ejercicio corresponde a la ContralorÃa General de la RepÃºblica. Dicha atribuciÃ³n consiste en vigilar la gestiÃ³n fiscal tanto de la administraciÃ³n pÃºblica como â€œde los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la NaciÃ³nâ€, lo cual incluye un control financiero, de gestiÃ³n y de resultados que se funda en la eficiencia, la economÃa, la

equidad y la â€œvaloraciÃ³n de los costos ambientales.

CONTROL FISCAL-PropÃ³sitos

La jurisprudencia constitucional ha establecido que el control fiscal es un instrumento encaminado a: (i) proteger el patrimonio pÃºblico; (ii) garantizar la transparencia en las operaciones relacionadas con los bienes y recursos pÃºblicos, y (iii) asegurar la eficiencia y eficacia de la administraciÃ³n en el cumplimiento de los fines esenciales del Estado. Dichos propÃ³sitos se llevan a cabo a travÃ©s de â€œla inspecciÃ³n de la administraciÃ³n y manejo de los bienes y fondos pÃºblicos, en las distintas etapas de recaudo o adquisiciÃ³n, conservaciÃ³n, enajenaciÃ³n, gasto, inversiÃ³n y disposiciÃ³nâ€.

CONTROL FISCAL-CarÃ¡cter amplio

[El control fiscal] es de carÃ¡cter amplio, en la medida en que son sujetos de control fiscal tanto las entidades pÃºblicas como los particulares siempre y cuando â€œmanejen fondos o bienes de la NaciÃ³nâ€, tal como lo establece la propia Carta PolÃtica. De este modo, la calidad de sujeto de control fiscal de una entidad no se determina a partir de su naturaleza pÃºblica o privada, de sus funciones, de su rÃ©gimen ordinario o especial, o de su pertenencia al nivel central o descentralizado (territorialmente o por servicios) de la administraciÃ³n, sino exclusivamente con fundamento en que su gestiÃ³n fiscal involucre recursos pÃºblicos o patrimonio de estatal.

CONTROL FISCAL-CarÃ¡cter integral

[El control fiscal] es de carÃ¡cter integral, toda vez que comprende un control financiero, de legalidad, de gestiÃ³n, de resultados, la revisiÃ³n de cuentas y la evaluaciÃ³n del control interno. AsÃ mismo, la naturaleza del control fiscal implica que este puede producirse en todos los sectores y actividades relacionadas con el manejo de bienes o recursos oficiales. Por tanto, es inadmisible que se contemplen supuestos de exclusiÃ³n del control fiscal cuando estÃ¡ demostrada la presencia de recursos estatales en alguna de las etapas de su administraciÃ³n y manejo.

[El control fiscal] es posterior, toda vez que el desarrollo de esta funciÃ³n (del control fiscal) â€œempieza justamente cuando la AdministraciÃ³n culmina la suya, esto es, cuando ha adoptado ya sus decisionesâ€.

CONTROL FISCAL-CarÃ¡cter selectivo

[El control fiscal] es selectivo, en la medida en que se elige una muestra representativa de recursos, cuentas, operaciones o actividades dentro del universo respectivo.

FONDOS ESPECIALES-No se encuentran exentos de control fiscal

CONTROL SOCIAL DE LA GESTION PUBLICA-Concepto y origen

Mediante el artÃculo 103 Superior se estableciÃ³ el deber del Estado de contribuir a la organizaciÃ³n, promociÃ³n y capacitaciÃ³n de diversos sectores de la sociedad civil para constituir mecanismos democrÃ¡ticos que la representen en las distintas instancias de

participaciÃ³n, control y vigilancia de la gestiÃ³n pÃºblica. De igual modo, el artÃculo 270 de la ConstituciÃ³n PolÃtica otorgÃ³ a la ley la potestad de organizar las formas y los sistemas de participaciÃ³n ciudadana que permitan vigilar la gestiÃ³n pÃºblica y sus resultados. En desarrollo de las disposiciones constitucionales citadas, la Ley Estatutaria 1757 de 2015 introdujo en el ordenamiento jurÃdico colombiano la nociÃ³n de control social a lo pÃºblico, el cual se define como un derecho y deber de los ciudadanos a participar de manera individual o a travÃ©s de sus organizaciones, redes sociales e instituciones, en la vigilancia de la gestiÃ³n pÃºblica y sus resultados. Para la Corte Constitucional, se trata de un mecanismo que tiene como finalidad â€œincentivar, promover y garantizar la actuaciÃ³n de la ciudadanÃ-a en el seguimiento de las actividades de las entidades y funcionarios a cuyo cargo se encuentra el cumplimiento de funciones pÃºblicas o de administraciÃ³n de recursos pÃºblicosâ€.

VEEDURIAS CIUDADANAS-Modalidad de control social de la gestiÃ³n pÃºblica

CONTROL SOCIAL DE LA GESTION PUBLICA-LÃmites

En relaciÃ³n con las limitaciones a las cuales se puede someter el ejercicio del control social de la gestiÃ³n pÃºblica, la Corte Constitucional ha admitido la imposiciÃ³n legal de deberes a las veedurÃas ciudadanas siempre que se respeten estrictos criterios de razonabilidad y proporcionalidad, como quiera que se trata de la regulaciÃ³n de un mecanismo de participaciÃ³n de la ciudadanÃa. En tal sentido, esta CorporaciÃ³n ha establecido las siguientes precisiones que son relevantes para estudiar la constitucionalidad de la normativa bajo revisiÃ³n: (i) es razonable que la vigilancia de las veedurÃas ciudadanas se restrinja a los recursos pÃºblicos, pues no resulta admisible que su labor interfiera con la autonomÃa y la libertad de empresa de los particulares; (ii) es inconstitucional que se impongan lÃmites al objeto constitucional determinado en el artÃculo 270 de la Carta, es decir, la gestiÃ³n pÃºblica que puede ser objeto de escrutinio por las veedurÃas, no se refiere ni a su contenido], ni a su carÃ¡cter permanente; (iii) es inconstitucional que se restrinja a los menores de edad su derecho a integrar veedurÃas ciudadanas y a participar en la vigilancia de la gestiÃ³n pÃºblica; (iv) es razonable que a las veedurÃas les apliquen las restricciones para acceder a informaciÃ³n reservada, de conformidad con la ley; y (v) es inconstitucional que se imponga a quienes ejercen control social en cualquiera de sus modalidades el deber de realizar un balance de su ejercicio y presentarlo a la ciudadanÃa. Particularmente, en el caso de las veedurÃas ciudadanas, no se ajusta a la ConstituciÃ³n que se les obligue a â€œrendir informes anuales de su gestiÃ³n ante el Congreso de la RepÃºblicaâ€.

Expediente RDL-011

Asunto: RevisiÃ³n oficiosa de constitucionalidad del Decreto Ley 691 del 27 de abril de 2017 Â´Por el cual se sustituye el Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto por el â€œFondo Colombia en Paz (FCP)Â´ y se reglamenta su funciÃ³nâ€.

Magistrada ponente:

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO.

BogotÃ¡, D.C., trece (13) de julio de dos mil diecisiete (2017).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Luis Guillermo Guerrero PÃ©rez, quien la preside, Carlos Bernal Pulido, Alejandro Linares Cantillo, Antonio JosÃ© Lizarazo Ocampo, Gloria Stella Ortiz Delgado, IvÃ¡n Humberto EscrucerÃaMayolo (e), Cristina Pardo Schlesinger, Alberto Rojas RÃos y Diana Fajardo Rivera en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el numeral 8Âº del artÃculo 241 de la ConstituciÃ³n PolÃtica, cumplidos todos los trÃ¡mites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de las facultades constitucionales conferidas en el artÃculo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016, el 27 de abril de 2017, el Presidente de la RepÃºblica expidiÃ³ el Decreto Ley 691 de 2017, Â´Por el cual se sustituye el Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto por el â€œFondo Colombia en Paz (FCP)Â´ y se reglamenta su funciÃ³nâ€.

Mediante oficio del 27 de abril de 2017, la SecretarÃa JurÃdica de la Presidencia de la RepÃºblica remitiÃ³ a la SecretarÃa General de la Corte Constitucional la copia autÃ©ntica del Decreto Ley 691 de 2017.

El 02 de mayo de 2017, reunidos el Presidente de la Corte Constitucional, su Vicepresidente y la Secretaria General, se realizÃ³ el sorteo del asunto y le correspondiÃ³ a la Magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado, a quien se le remitiÃ³ el expediente correspondiente.

Mediante auto del 5 de mayo de 2017, la Magistrada sustanciadora asumiÃ³ el conocimiento del asunto. En el mismo auto se ordenÃ³: (i) dar traslado al Procurador General de la NaciÃ³n para que rindiera concepto sobre la constitucionalidad del Decreto Ley bajo examen; (ii) fijar en lista el asunto para permitir la intervenciÃ³n ciudadana; (iii) comunicar la iniciaciÃ³n de este proceso al Presidente de la RepÃºblica y a los Ministros de Interior, de Hacienda y CrÃ©dito PÃºblico, de Agricultura y de Minas y EnergÃa, asÃ como al Director del Departamento Nacional de PlaneaciÃ³n y al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Finalmente, se ordenÃ³ invitar a participar en este proceso a la FederaciÃ³n Colombiana de Municipios, a la FederaciÃ³n Nacional de Departamentos, y las facultades de Derecho de las Universidades Externado de Colombia, de NariÃ±o, Libre, Nacional de Colombia, del Rosario, Javeriana, Industrial de Santander, de los Andes y de Caldas para que, si lo consideraban pertinente, dentro del mismo tÃ©rmino previsto para la intervenciÃ³n ciudadana, rindieran concepto con respecto de la constitucionalidad o inconstitucionalidad del Decreto Ley bajo examen.

En la sesiÃ³n del 13 de julio de 2017 de la Sala Plena, la Magistrada Cristina Pardo Schlesinger presentÃ³ impedimento para decidir sobre este asunto, el cual fue aceptado.

II. TEXTO DEL DECRETO LEY OBJETO DE REVISIÃ“N

El siguiente es el texto del Decreto Ley 298 de 2017, tal como fue remitido a esta Corte y

certificada su fidelidad:

PRESIDENCIA DE LA REPÃšBLICA DE COLOMBIA

DECRETO LEY 691 DE 2017

(27 ABR 2017)

Por el cual se sustituye el Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural

Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto por el “Fondo Colombia en Paz (FCP)” y

se reglamenta su funcionamiento”.

EL PRESIDENTE DE LA REPÃšBLICA DE COLOMBIA

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

CONSIDERANDO

Que el artÃculo 22 de la ConstituciÃ³n PolÃtica establece que la paz es un derecho y deber de obligatorio cumplimiento.

Que en la bÃºsqueda de una paz estable y duradera y la terminaciÃ³n definitiva del conflicto armado, el 24 de noviembre de 2016 el Gobierno Nacional suscribiÃ³ con el grupo armado Fuerzas Armadas Revolucionarios de Colombia, Ejercito del Pueblo (FARC-EP), un nuevo Acuerdo Final para la TerminaciÃ³n del Conflicto y la ConstrucciÃ³n de una Paz Estable y Duradera.

Que el preÃ¡mbulo del Acuerdo Final seÃ±ala como eje central de la paz impulsar la presencia y la acciÃ³n eficaz del Estado en todo el territorio nacional, en especial en mÃºltiples regiones doblegadas hoy por el abandono, por la carencia de una funciÃ³n pÃºblica eficaz, y por los efectos del mismo conflicto armado interno.

Que el Acuerdo Final desarrolla cinco ejes temÃ¡ticos relacionados con i) una reforma rural integral; ii) participaciÃ³n polÃtica; iii) fin del conflicto; iv) soluciÃ³n integral al problema de las drogas ilÃcitas; y v) acuerdo sobre las vÃctimas del conflicto. Asimismo, incorpora un sexto punto atinente a la implementaciÃ³n, verificaciÃ³n y refrendaciÃ³n de dichos acuerdos.

Que el punto 6.1. del Acuerdo Final establece que el Gobierno Nacional serÃ¡ el responsable de la correcta implementaciÃ³n de los acuerdos alcanzados en el proceso de conversaciones de Paz, para lo cual se compromete a garantizar su financiaciÃ³n a travÃ©s de diferentes fuentes. AsÃ mismo, menciona que la implementaciÃ³n y el desarrollo de los acuerdos se realizarÃ¡n en cumplimiento de la normatividad vigente en materia presupuestal, garantizando la sostenibilidad de las finanzas pÃºblicas.

Que el punto 6.1.3. – Otras medidas para contribuir a garantizar la implementaciÃ³n de los acuerdos – promueve la participaciÃ³n del sector empresarial en su implementaciÃ³n, con el

objeto de contribuir y garantizar la productividad, el acceso a mercados y en general la sostenibilidad de los proyectos. Igualmente, establece que el Gobierno Nacional y la ComisiÃ³n de Seguimiento. Impulso y VerificaciÃ³n a la ImplementaciÃ³n del Acuerdo Final (CSIVI) estimularÃ¡n la recepciÃ³n de fondos procedentes de la cooperaciÃ³n internacional, los cuales, sumados a los aportados por organismos multilaterales y los del sector privado', se agregarÃ¡n a los fondos dispuestos por el Gobierno para tales fines.

Que, de conformidad con lo dispuesto en el punto 6.1.9. del Acuerdo Final, la adopciÃ³n las medidas necesarias para la implementaciÃ³n y verificaciÃ³n del Acuerdo Final, incluyendo lo relativo a normas de financiaciÃ³n, es una de las prioridades del desarrollo normativo, en el marco del procedimiento establecido en el Acto Legislativo 1 de 2016.

Que el 30 de noviembre de 2016 el Congreso de la RepÃºblica adoptÃ³ la decisiÃ³n polÃtica de refrendar el Acuerdo Final para la TerminaciÃ³n del Conflicto y la ConstrucciÃ³n de una Paz Estable y Duradera.

Que el artÃculo 116 de la Ley 1769 de 2015 creÃ³ el Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto, con el fin de financiar e invertir en proyectos de sostenibilidad ambiental y/o desarrollo rural en zonas con brechas de desarrollo donde el Estado requiera incrementar su presencia.

Que el artÃculo 130 de la Ley 1815 de 2016 modificÃ³ el artÃculo 116 de la Ley 1769 de 2015, incluyendo como finalidades de dicho fondo las siguientes: "i) articular el financiamiento para el posconflicto y mejorar la operaciÃ³n y financiaciÃ³n de las iniciativas de construcciÃ³n de paz en un marco de fortalecimiento del Estado de derecho; ii) mejorar la focalizaciÃ³n geogrÃ¡fica y la priorizaciÃ³n temÃ¡tica de las intervenciones pÃºblicas, privadas y de la cooperaciÃ³n internacional (construcciÃ³n de un portafolio de inversiones priorizadas siguiendo la estructura programÃ¡tica del posconflicto; y iii) fortalecer los sistemas de monitoreo, reporte y verificaciÃ³n del impacto de las acciones e inversiones encaminadas a estos propÃ³sitos".

Que la construcciÃ³n efectiva de la Paz es un reto complejo y sin precedentes en la historia institucional del paÃs, por lo cual el Fondo Colombia en Paz requiere de un diseÃ±o Ã¡gil, flexible y dinÃ¡mico que le permita al Estado, en coordinaciÃ³n con otros sectores de la sociedad, responder efectivamente a las vicisitudes de la implementaciÃ³n del Acuerdo de Paz. Por consiguiente, para la estructuraciÃ³n del Fondo Colombia en Paz se han tomado como referencia los aprendizajes y buenas prÃ¡cticas de experiencias exitosas tales como el Fondo para la ReconstrucciÃ³n de la RegiÃ³n del Eje Cafetero (Forec) y Colombia Humanitaria.

Que el mecanismo que por medio del presente Decreto se implementa ha sido estructurado con el objetivo de facilitar la administraciÃ³n eficiente de los recursos destinados al posconflicto, que provendrÃ¡n de diversas fuentes, tales como: el Presupuesto General de la NaciÃ³n, aportes de las entidades territoriales, recursos del Sistema General de RegalÃas, recursos del Sistema General de Participaciones, recursos del Fondo Multidonante para la Paz y el Posconflicto del Banco Mundial, recursos del Fondo Fiduciario de Colombia Sostenible del BID, recursos del Fondo y mecanismos del Sistema de las Naciones Unidas, recursos del Fondo para el Posconflicto de la UniÃ³n Europea y otros actores no gubernamentales,

recursos de otros gestores o implementadores, donaciones de otros organismos internacionales, donaciones de otros Estados y cualquier otra fuente de financiaciÃ³n.

Que el documento CONPES 3850 de 2015 definiÃ³ los lineamientos para crear el Fondo Colombia en Paz, “como el eje articulador e instancia de coordinaciÃ³n de los esfuerzos institucionales y financieros dirigidos a acometer las inversiones necesarias para la transiciÃ³n de Colombia hacia un escenario de paz estable y duradera. Esto supone la materializaciÃ³n de los dividendos ambientales, sociales y econÃ³micos que trae consigo la terminaciÃ³n efectiva del conflicto armado, en particular, a travÃ©s de facilitar la superaciÃ³n de sus efectos sobre la degradaciÃ³n del medio ambiente, el fortalecimiento del Estado de derecho, la reinserciÃ³n y transiciÃ³n democrÃ¡tica de los grupos armados ilegales, y la mayor satisfacciÃ³n posible de los derechos de las vÃctimas”.

Que, en el mismo sentido, dicho documento CONPES definiÃ³ los objetivos del Fondo. De la siguiente manera:

â€œi) Contar con un marco institucional de coordinaciÃ³n que mejore la operaciÃ³n y financiaciÃ³n de las iniciativas de construcciÃ³n de paz, garantizando la adecuada articulaciÃ³n entre los esfuerzos para impulsar el desarrollo rural y la sostenibilidad ambiental en un marco de fortalecimiento del Estado de derecho; ii) mejorar la focalizaciÃ³n geogrÃ¡fica y la priorizaciÃ³n temÃ¡tica de las intervenciones pÃºblicas, privadas y de la cooperaciÃ³n internacional (construcciÃ³n de un portafolio de inversiones priorizadas); y ii) fortalecer los sistemas de monitoreo, reporte y verificaciÃ³n del impacto de las acciones e inversiones encaminadas a estos propÃ³sitosâ€.

Que el Documento CONPES 3867 de 2016 indica que el Fondo Colombia en Paz operarÃ¡ como un patrimonio autÃ³nomo con rÃ©gimen privado y actuarÃ¡ como un fondo de fondos, articulando 105 demÃ¡s fondos creados o que se creen con el propÃ³sito de financiar los usos e intervenciones dirigidas a consolidar la paz, y se nutrirÃ¡ de diversas fuentes de recursos. Para tal fin, resulta necesario crear un instrumento que garantice la efectividad en la inversiÃ³n de los recursos y su manejo eficiente.

Que la implementaciÃ³n adecuada del Acuerdo Final implica la puesta en marcha de medidas de carÃ¡cter urgente tendientes a garantizar la operatividad de los compromisos pactados y, a la vez, conjurar situaciones que dificulten el proceso de reincorporaciÃ³n a la vida civil de la poblaciÃ³n desmovilizada. En tal sentido, un componente de la inversiÃ³n social necesaria para evitar que las causas del conflicto armado se reproduzcan debe llevarse a cabo mediante mecanismos de excepcional agilidad, por lo que el rÃ©gimen general de la administraciÃ³n pÃºblica no permite hacer frente a los retos planteados con la debida celeridad.

Que la naturaleza de patrimonio autÃ³nomo del Fondo Colombia en Paz, sin estructura administrativa propia, administrado por una o varias sociedades fiduciarias pÃºblicas, asÃ como el rÃ©gimen de derecho privado para los actos, contratos y actuaciones del Fondo, aseguran la oportuna implementaciÃ³n del Acuerdo Final.

Que, de acuerdo con lo anterior, el Fondo Colombia en Paz es un instrumento estratÃ©gico para articular institucional y financieramente la implementaciÃ³n de la polÃtica del

posconflicto, en la medida que centra el margen de acciÃ³n del Estado en los lugares y sectores que requieren financiaciÃ³n para garantizar la efectividad de los objetivos trazados.

Que el Fondo Colombia en Paz tiene una vocaciÃ³n temporal de conformidad con el Plan

Marco para la implementaciÃ³n de los Acuerdos previsto en el numeral 6.1.1 del Acuerdo

Final.

Que, de conformidad con lo previsto en el artÃculo 2 del acto legislativo 01 de 2016, para asegurar la construcciÃ³n de una paz estable y duradera es necesario adoptar un marco que ofrezca las condiciones de seguridad y estabilidad jurÃdica propias de una norma con fuerza de ley.

Por lo anteriormente expuesto,

DECRETA

CAPITULO I

ArtÃculo 1. Naturaleza del Fondo. SustitÃºyase el “Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto” creado por el artÃculo116 de la Ley 1769 de 2015 y modificado por el artÃculo 130 de la Ley 1815 de 2016, por el “Fondo Colombia en Paz (FCP), como un patrimonio autÃ³nomo del Departamento Administrativo de Presidencia de la RepÃºblica, sin estructura administrativa propia, administrado por una o varias sociedades fiduciarias pÃºblicas.

Los actos, contratos y actuaciones del Fondo Colombia en Paz (FCP) se regirÃ¡n por elderecho privado, observando, en todo caso, los principios de objetividad, moralidad, razonabilidad, transparencia, eficiencia y economÃa.

ArtÃculo 2. Objeto del FCP. El objeto del Fondo Colombia en Paz (FCP) es ser el principal instrumento para la administraciÃ³n, coordinaciÃ³n, articulaciÃ³n, focalizaciÃ³n y ejecuciÃ³n de las diferentes fuentes de recursos para realizar las acciones necesarias para la implementaciÃ³n del Acuerdo Final para la TerminaciÃ³n del Conflicto y la ConstrucciÃ³n de una Paz Estable y Duradera, conforme al Plan Marco de ImplementaciÃ³n del mismo y al componente especÃfico para la paz del Plan Plurianual de Inversiones de los Planes Nacionales de Desarrollo previsto en el Acto Legislativo 1 de 2016, asÃ como el proceso de reincorporaciÃ³n de las Farc-EP a la vida civil, y otras acciones de posconflicto. Este fondo tiene como funciÃ³n, ademÃ¡s, articular la cooperaciÃ³n internacional y la participaciÃ³n y aportes privados y pÃºblicos que se reciben a travÃ©s de diferentes fuentes.

En desarrollo de su objeto, el FCP podrÃ¡:

1. Crear las subcuentas que se requieran para el desarrollo de su objeto.

2. Articular los demÃ¡s fondos creados o que se creen con el propÃ³sito de canalizar y coordinar los recursos necesarios para los usos e intervenciones dirigidas a consolidar la paz.

3. Recibir aportes no reembolsables de fondos, personas, entes o entidades de cualquier naturaleza jurÃdica, nacionales, extranjeras o del derecho internacional, para el cumplimiento de su objeto.

4. Celebrar convenios y contratos para el cumplimiento de su objeto, incluyendo contratos de fiducia mercantil.

5. Las demÃ¡s que se requieran para el cabal cumplimiento de los objetivos del FCP.

ParÃ¡grafo. Para la ejecuciÃ³n de proyectos, el FCP podrÃ¡ celebrar contratos para que entidades pÃºblicas o privadas puedan ser administradoras delegadas de recursos del FCP o de sus subcuentas. En estos casos, la ejecuciÃ³n de los recursos estarÃ¡ sometida al rÃ©gimen contractual y reglamentario del FCP, atendiendo en todo caso los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economÃa, celeridad, imparcialidad y publicidad.

ArtÃculo 3. RÃ©gimen del FCP. El rÃ©gimen de los actos, actuaciones, contratos y administraciÃ³n de los recursos del FCP y sus subcuentas serÃ¡ de derecho privado, con observancia de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economÃa, celeridad, imparcialidad y publicidad de que trata el artÃculo 209 de la ConstituciÃ³n PolÃtica.

El Fondo Colombia en Paz tendrÃ¡ una duraciÃ³n de 10 aÃ±os de conformidad con el Plan Marco para la implementaciÃ³n de los Acuerdos previsto en el numeral 6.1.1 del Acuerdo Final, el cual serÃ¡ aprobado por el Consejo Nacional de PolÃtica EconÃ³mica y Social.

ArtÃculo 4. Consejo Directivo y DirecciÃ³n. El Fondo Colombia en Paz tendrÃ¡ un consejo directivo y un director ejecutivo.

ArtÃculo 5. Funciones del Consejo Directivo. Son funciones del Consejo Directivo:

1. Designar el Director Ejecutivo, establecer sus funciones y el perÃodo de su vinculaciÃ³n.

2. Aprobar los planes y proyectos que deban ejecutarse con cargo a los recursos del FCP, de acuerdo con el artÃculo 2 del presente decreto.

3. Aprobar los negocios fiduciarios que se requieran para el manejo y disposiciÃ³n de los recursos del FCP.

4. Designar una firma de reconocido prestigio internacional para que ejerza la auditorÃa sobre los actos y contratos que realice el FCP.

5. Rendir al Presidente de la RepÃºblica informes periÃ³dicos de gestiÃ³n y resultados, los cuales serÃ¡n pÃºblicos.

6. Aprobar la creaciÃ³n, fusiÃ³n o supresiÃ³n de las subcuentas que se requieran.

7. Dictar el reglamento del FCP, tomando en consideraciÃ³n los principios de transparencia y

los de la funciÃ³n administrativa y de la gestiÃ³n fiscal de que tratan los artÃculos 209 y 267 de la ConstituciÃ³n PolÃtica, respectivamente, segÃºn sea el caso.

8. Todas las demÃ¡s que se requieran para el cabal cumplimiento de los objetivos del FCP.

9. Establecer mecanismos de control para la ejecuciÃ³n de los recursos.

ParÃ¡grafo. El Director Ejecutivo serÃ¡ contratado por el administrador del FCP.

ArtÃculo 7. IntegraciÃ³n del Consejo Directivo. El Consejo Directivo del FCP estarÃ¡ integrado por siete (7) miembros nombrados por el Presidente de la RepÃºblica. SerÃ¡ presidido por el miembro que para el efecto designe el Presidente de la RepÃºblica.

ParÃ¡grafo 1. Los integrantes del Consejo Directivo no tienen, por ese solo hecho, el carÃ¡cter de empleados pÃºblicos.

ParÃ¡grafo 2. El Director para el Posconflicto del Departamento Administrativo de la Presidencia de la RepÃºblica y el Director Ejecutivo del FCP concurrirÃ¡n a las sesiones del Consejo Directivo con voz, pero sin voto. AsÃ mismo, podrÃ¡n asistir los funcionarios y demÃ¡s personas que se invite a sus deliberaciones, de acuerdo con su reglamento.

ParÃ¡grafo 3. Cuando asÃ lo estime necesario el Consejo Directivo, se podrÃ¡n invitar a sus reuniones a representantes de las entidades territoriales, quienes participarÃ¡n con voz pero sin voto.

ArtÃculo 8. Independencia de los recursos de las subcuentas del Fondo Colombia en Paz. Los recursos del FCP se podrÃ¡n manejar de manera independiente dentro de subcuentas y se destinarÃ¡n a los fines para los cuales sean creadas. En consecuencia, los intereses y rendimientos financieros que produzca cada una de ellas se incorporarÃ¡n a la respectiva subcuenta. Lo anterior, sin perjuicio de los costos de administraciÃ³n que correspondan a cada subcuenta o contrato, conforme a lo establecido en el reglamento del fondo.

PodrÃ¡ haber proyectos cofinanciados por diferentes subcuentas, en los tÃ©rminos que establezca el reglamento del FCP.

De conformidad con el reglamento, se podrÃ¡n realizar prÃ©stamos entre las subcuentas para buscar eficiencia en el manejo de los recursos.

ArtÃculo 9. AdministraciÃ³n eficiente de los recursos del FCP. Los dineros del FCP provenientes del Presupuesto General de la NaciÃ³n que sean transferidos a entidades financieras, no podrÃ¡n tener como objeto proveerlas de recursos, sino atender los compromisos y obligaciones en desarrollo de las apropiaciones presupuestales. Los saldos de recursos girados a negocios fiduciarios que tengan como fuente el Presupuesto General de la NaciÃ³n serÃ¡n registrados a favor de la NaciÃ³n. Los excedentes de liquidez de dichos negocios fiduciarios serÃ¡n invertidos conforme al marco legal aplicable a su forma de administraciÃ³n ya la naturaleza de los recursos.

En los negocios fiduciarios instrumentados para el pago de obligaciones futuras, los cronogramas de giros deben ser consistentes con el avance del cumplimiento de su objeto. El

Tesoro Nacional podrÃ¡ exigir el reintegro de los recursos que haya transferido a un patrimonio autÃ³nomo y que no se hayan utilizado en la adquisiciÃ³n de bienes o servicios dentro del aÃ±o siguiente al momento del giro, siempre que ello no conlleve el incumplimiento contractual. Los recursos reintegrados permanecerÃ¡n en el Tesoro Nacional, hasta que vuelvan a ser requeridos para gastos referentes al cumplimiento del objeto de estos patrimonios por lo cual el reintegro no afectarÃ¡ las obligaciones que deba cumplir el patrimonio autÃ³nomo, ni la capacidad de pago. Dicho reintegro y su posterior devoluciÃ³n no implicarÃ¡n operaciÃ³n presupuestal alguna.

ArtÃculo 10. FinanciaciÃ³n del Fondo Colombia en Paz. El FCP podrÃ¡ tener las siguientes fuentes de recursos:

1. Recursos del Presupuesto General de la NaciÃ³n.

2. Recursos del Sistema General de RegalÃas, de acuerdo con el rÃ©gimen jurÃdico aplicable.

3. Recursos del Sistema General de Participaciones, de acuerdo con el rÃ©gimen jurÃdico aplicable. 4. Recursos de CooperaciÃ³n Internacional no reembolsables.

5. Bienes y derechos que adquiera a cualquier tÃtulo.

7. Recursos provenientes de la participaciÃ³n privada.

8. Los demÃ¡s recursos que determine la ley.

ParÃ¡grafo 1. Los recursos se utilizarÃ¡n para financiar los proyectos relacionados con la implementaciÃ³n del Acuerdo Final y se mantendrÃ¡n como una reserva especial hasta tanto se culminen los proyectos asociados al Plan Marco de ImplementaciÃ³n.

ParÃ¡grafo 2. El Fondo, con el visto bueno Â·del Consejo Directivo, podrÃ¡ atender gastos operativos de la DirecciÃ³n para el Pos conflicto del Departamento Administrativo de la Presidencia de la RepÃºblica.

CAPÃ□TULO II

AdministraciÃ³n, control y vigilancia de los recursos

ArtÃculo 11. Control. La ContralorÃa General de la RepÃºblica, de conformidad con la ConstituciÃ³n PolÃtica y la ley, ejercerÃ¡ la vigilancia y control sobre el manejo del Fondo Colombia en Paz y las subcuentas que tengan recursos pÃºblicos, segÃºn la participaciÃ³n pÃºblica en estos.

En desarrollo del control social de los recursos del FCP. se podrÃ¡n establecer observatorios de transparencia ciudadana en las zonas del paÃs que concentren mayores recursos para la implementaciÃ³n del Acuerdo Final y otras acciones relacionadas con el posconflicto, asÃ como mecanismos de control preventivo.

ArtÃculo 12. RemuneraciÃ³n. El pago de la remuneraciÃ³n del director ejecutivo y de los

administradores que se designen, incluyendo los fiduciarios, se atenderÃ¡ con cargo a los recursos del Fondo Colombia en Paz y sus subcuentas.

ArtÃculo 13. InformaciÃ³n financiera. El manejo y presentaciÃ³n de la informaciÃ³n financiera se sujetarÃ¡ a lo establecido en el Plan General de Contabilidad PÃºblica Nacional, sin perjuicio de la contabilidad y rendiciÃ³n de cuentas que deba haber de los recursos administrados por sociedades fiduciarias, la cual se harÃ¡ con la normatividad aplicable para esos recursos.

ArtÃculo 14. ContabilizaciÃ³n. Para efectos fiscales, el Fondo Colombia en Paz se contabilizarÃ¡ como un subsector dentro del sector Gobierno Nacional Central y, como tal, se le asignarÃ¡ un espacio de gasto fiscal.

CAPÃTULO III

Disposiciones finales

ArtÃculo 15. Vigencia y derogatorias. El presente Decreto rige desde su publicaciÃ³n y deroga las normas que le sean contrariasâ€.

III. INTERVENCIONES

1. Presidencia de la RepÃºblica

La Presidencia de la RepÃºblica, mediante su Secretaria JurÃdica, solicita que se declare la EXEQUIBILIDAD del Decreto 691 de 2017. Primero, sostiene que el Fondo Colombia en Paz es medular para la implementaciÃ³n del Acuerdo Final para la TerminaciÃ³n del Conflicto y la ConstrucciÃ³n de una Paz Estable y Duradera, pues â€œconstituye y regula jurÃdicamente el principal mecanismo de financiaciÃ³n de las diversas acciones requeridas para materializar los compromisos que constan en el Acuerdo Finalâ€1, lo cual incluye el proceso de reincorporaciÃ³n de los miembros de las FARC-EP a la vida civil.

Indica que el FCP es un patrimonio autÃ³nomo, administrado bajo una fiducia mercantil con el objetivo de canalizar y financiar la mayorÃa de las acciones, planes y proyectos para implementar el Acuerdo Final, lo cual lo hace un pilar en la implementaciÃ³n del mismo.

En este contexto, expone que la Corte Constitucional ya ha avalado figuras muy semejantes a la actual. AsÃ, dice que en la sentencia C-044 de 2015, esta CorporaciÃ³n examinÃ³ la creaciÃ³n del Fondo de Defensa TÃ©cnica y Especializada de los Miembros de la Fuerza PÃºblica FONDETEC, como una cuenta especial de la NaciÃ³n â€“ Ministerio de Defensa Nacional, sin personerÃa jurÃdica, con independencia patrimonial, bajo la direcciÃ³n, orientaciÃ³n y coordinaciÃ³n del Ministerio de Defensa y que recibe recursos del Presupuesto General de la NaciÃ³n y cuyos recursos se constituirÃan como patrimonios autÃ³nomos administrados por una entidad fiduciaria como fiducia mercantil. En esa ocasiÃ³n, no se encontrÃ³ reparo alguno al diseÃ±o de la figura. En el mismo sentido, cita la sentencia C-136 de 1999 que estudiÃ³ la constitucionalidad de la creaciÃ³n del Fondo de Solidaridad de Ahorradores y Depositantes de Entidades Cooperativas en LiquidaciÃ³n, el cual estaba

diseÃ±ado como una cuenta especial de la NaciÃ³n, sin personerÃa jurÃdica, adscrita al Ministerio de Hacienda y CrÃ©dito PÃºblico y cuyos recursos serÃan administrados por sociedades fiduciarias mediante un encargo fiduciario. SeÃ±alÃ³ que la Corte tambiÃ©n encontrÃ³ esa medida adecuada y que se ajustaba al fin para el cual fue expedida, en el contexto de una emergencia econÃ³mica.

A su vez, refiere la sentencia C-193 de 2011 en la que la Corte revisÃ³ unas modificaciones a la estructura y funcionamiento del Fondo Nacional de Calamidades durante un estado de emergencia. El Fondo era una cuenta especial de la NaciÃ³n y se manejaba como un fideicomiso estatal de creaciÃ³n legal y era administrado por una entidad fiduciaria que se regÃa por el derecho privado, lo cual este Tribunal considerÃ³ ajustado y compatible con la declaratoria de emergencia. TambiÃ©n reseÃ±a la sentencia C-368 de 2012 en la cual la Corte determinÃ³ que la fiducia mercantil era un instrumento idÃ³neo para administrar recursos que, en ese caso, tenÃan naturaleza pÃºblica.

Tercero, sostiene que la normativa cumple con todos los requisitos formales trazados por la jurisprudencia sobre, oportunidad, suscripciÃ³n por el Gobierno, tÃtulo y motivaciÃ³n. Cuarto, argumenta que el Decreto Ley 691 de 2017 cumple con el criterio de conexidad objetiva, puesâ€œ(i) tiene un vÃnculo cierto y verificable entre su materia y articulado y el contenido del Acuerdo Final; (ii) sirve para facilitar o asegurar la implementaciÃ³n del Acuerdo; y (iii) no regula aspectos diferentes, ni rebasa el Ã¡mbito de aquellos asuntos imprescindibles para el proceso de implementaciÃ³n del Acuerdoâ€3. AsÃ pues, seÃ±ala que en el punto 6.1 del Acuerdo Final el Gobierno se comprometiÃ³ a garantizar la financiaciÃ³n de su implementaciÃ³n y presenta un cuadro en el que trascribe los puntos, el compromiso y las acciones del Acuerdo Final que requieren financiaciÃ³n4. AsÃ, enlista los siguientes puntos: 1.1.1; 1.1.2; 1.1.4; 1.1.5; 1.1.8; 1.1.9;1.1.10; 1.2.3 y 1.2.5; 1.3; 1.3.1.1; 1.3.1.2; 1.3.1.3; 1.3.2.1; 1.3.2.2; 1.3.2.3; 1.3.3.1; 1.3.3.2; 1.3.3.3; 1.3.3.4; 1.3.3.5.; 1.3.3.6; 1.3.4; 2.1.2; 2.1.2.1; 2.1.2.2; 2.2.3; 2.2.4; 2.2.5; 2.3.2; 2.3.3.1; 2.3.4; 2.3.5; 2.3.6; 2.3.7; 2.3.8; 3.1; 3.2.1.1; 3.2.2.1; 3.2.2.5; 3.2.2.6 (a); 3.2.2.6 (c); 3.2.2.7; 3.4.4; 3.4.7.4.5; 3.4.8; 4.1; 4.1.3.6; 4.2.1; 4.3.2; 4.3.4; 5.1.1.1.9; 5.1.1.2; 5.1.2; 5.1.3; 5.2.1; 5.2.3; y 6.5.

La Presidencia enfatiza en que son numerosos los aspectos del Acuerdo Final que requieren financiaciÃ³n y que el FCP es el instrumento financiero que permitirÃ¡ cumplir con esos compromisos, lo cual hace que la conexidad entre las disposiciones del decreto ley que se revisa y el Acuerdo Final sea â€œobjetiva, directa y evidente o en tÃ©rminos de la Honorable Corte, tiene un vÃnculo cierto y verificable entre su materia y articulado y el contenido del Acuerdo Finalâ€5. En el mismo sentido, asevera que la normativa en conjunto es un medio necesario para la implementaciÃ³n del Acuerdo Final y â€œno rebasa el Ã¡mbito de los asuntos que son imprescindibles para el proceso de implementaciÃ³n esto es de la financiaciÃ³n de los diversos compromisos concretos de acciÃ³n derivados del Acuerdo Finalâ€.6

Adicionalmente, argumenta que otro elemento que confirma la conexidad objetiva es la adopciÃ³n de dos documentos CONPES â€œque previeron la necesidad de contar con una herramienta de hacienda pÃºblica y gestiÃ³n fiscal apropiada para financiar la pazâ€7 y recomendaron su creaciÃ³n. Estos son: (a) el CONPES 3850 de 2015 titulado â€œFondo Colombia en Pazâ€ aprobado â€œcomo el eje articulador e instancia de coordinaciÃ³n de los

esfuerzos institucionales y financieros dirigidos a acometer las inversiones necesarias para la transiciÃ³n de Colombia hacia un escenario de paz estable y duraderaâ€8. La Presidencia precisa que en ese mismo documento se trazaron tres lineamientos centrales que contribuyen a explicar cÃ³mo se diseÃ±Ã³ y estructurÃ³ el Fondo Colombia en Paz: (i) la definiciÃ³n de un marco institucional de coordinaciÃ³n para la operaciÃ³n y financiaciÃ³n de la paz; (ii) mejorar la focalizaciÃ³n geogrÃ¡fica y la priorizaciÃ³n temÃ¡tica de las inversiones pÃºblicas y de cooperaciÃ³n internacional; y (iii) el fortalecimiento del monitoreo, reporte y verificaciÃ³n del impacto de acciones e inversiones realizadas. Y (b) el CONPES 3867 titulado â€œEstrategia de preparaciÃ³n institucional para la paz y el postconflictoâ€ que provee los lineamientos para la formulaciÃ³n de dicha estrategia de trÃ¡nsito institucional hacia la paz y enfatiza en la necesidad de herramientas adecuadas para la financiaciÃ³n de la paz.

A continuaciÃ³n, afirma que el Decreto Ley 691 de 2017 cumple con el criterio de conexidad estricta y suficiente ya que la creaciÃ³n del FCP es una precondiciÃ³n para la materializaciÃ³n de los acuerdos de paz. AsÃ, afirma que la conexidad estricta suficiente se encuentra con todos los puntos especÃficos que se reseÃ±aron. Aclara que de la normativa no es posible determinar quÃ© partida o subcuenta financia quÃ© punto, pues eso lo definirÃ¡n los Ã³rganos de gobernanza del fondo y la sociedad o sociedades fiduciarias que lo administren. A continuaciÃ³n se resume la justificaciÃ³n que hace de cada artÃculo:

ArtÃculo

Argumento de conexidad y justificaciÃ³n

ArtÃculo 1

La conexidad es directa, pues se requiere dotar al Gobierno de una herramienta financiera idÃ³nea para canalizar y administrar debidamente los recursos y el Fondo que reemplaza no estaba dotado de recursos, por lo tanto, consigue el objetivo sin alterar la estructura de la AdministraciÃ³n Nacional. De otra parte, se trata de un fondo especial, lo cual no es asimilable a una entidad, sino a un sistema de manejo de cuentas de acuerdo con el cual se destinan unos bienes y recursos para cumplir con un objetivo previamente previsto en una ley.

La determinaciÃ³n del fondo como un fideicomiso responde a la mejor posibilidad para asegurar que los recursos que ingresen al fondo se destinen Ãºnicamente al objetivo de financiar los proyectos, acciones e intervenciones incluidos en el Acuerdo Final.

La aplicaciÃ³n de un rÃ©gimen de derecho privado con observancia de los principios bÃ¡sicos de la administraciÃ³n pÃºblica responde a la naturaleza fiduciaria de la estructura del FCP y este diseÃ±o ya ha sido avalado por la Corte Constitucional en las sentencias C-193 de 2011 y C-218 de 1999.

ArtÃculo 2

El objeto del FCP dispone que la ejecuciÃ³n de sus recursos se debe ajustar al Plan Marco de ImplementaciÃ³n del Acuerdo Final y a los Planes Nacionales de Desarrollo correspondientes, lo cual dota de conexidad estricta la disposiciÃ³n.

Las atribuciones del fondo son necesarias para asegurar que el mismo pueda operar efectivamente y deben ser incorporadas al contrato de fiducia mercantil que se celebre con la sociedad fiduciaria pÃºblica seleccionada.

La facultad de celebrar contratos con entidades pÃºblicas o privadas que pueden obrar como administradoras delegadas de los recursos es una caracterÃstica instrumental.

ArtÃculo 3

La sujeciÃ³n de los actos, contratos y la gestiÃ³n del FCP a un rÃ©gimen de derecho privado es una consecuencia directa de su estructuraciÃ³n como fiducia mercantil. No obstante, se introdujeron los principios constitucionales de la funciÃ³n administrativa.

El periodo de tiempo de 10 aÃ±os responde a lo establecido en el punto 6.1.1 del Acuerdo, segÃºn el cual habrÃ¡ un Plan Marco para la implementaciÃ³n de los acuerdos por ese periodo.

ArtÃculos 4, 5, 7 y 12

Se trata de normas necesarias que establecen la estructura de gobernanza del fondo, para que pueda operar de forma idÃ³nea. Esta estructura es un control complementario al de la administradora de la entidad fiduciaria para que todas las acciones del FCP se ajusten al acuerdo.

ArtÃculo 6

La designaciÃ³n de un ordenador del gasto â€œpersigue la finalidad de proveer un nivel de garantÃa adicional de que los recursos que integran dicho Fondo serÃ¡n aplicados Ãºnica y exclusivamente a las finalidades expresamente autorizadas por el legisladorâ€9.

El artÃculo 110 del Estatuto OrgÃ¡nico del Presupuesto no es aplicable, pues el FCP no es una secciÃ³n del presupuesto sino un patrimonio autÃ³nomo sin personerÃa y no se remite a las normas de la Ley 80 de 1993. En este sentido, expone que la trayectoria de los recursos pÃºblicos se surte en dos niveles diferenciables. La primera tiene lugar en la asignaciÃ³n de los recursos en el PGN y es cuando se giran del Ministerio de Hacienda al DAPR y concluye con su traslado al FCP. La segunda, se da cuando los recursos ingresan al FCP y se someten a la administraciÃ³n de la entidad fiduciaria respectiva. AsÃ, en la primera fase la responsabilidad del ordenador del gasto se restringe a que los recursos ingresen al FCP y este proceso se rige por la Ley 80 de 1993, mientras que en la segunda fase los recursos se

rigen por el derecho privado.

Esta disposiciÃ³n no altera la estructura orgÃ¡nica del Estado.

ArtÃculo 8

La independencia de los recursos en las subcuentas es una medida instrumental para asegurar un fideicomiso viable, Ã¡gil y expedito en su funcionamiento, con las herramientas operativas necesarias para cumplir su funciÃ³n. Aun cuando las cuentas son independientes, tienen una finalidad especÃfica, lo cual condiciona el uso de esos recursos.

ArtÃculo 9

La disposiciÃ³n busca armonizar el manejo de los recursos del fideicomiso con las normas generales que rigen el PGN, a saber: (i) el cumplimiento estricto de las finalidades para las cuales se apropiÃ³ cada partida; (ii) la devoluciÃ³n de saldos y recursos no ejecutados del Tesoro; (iii) la inversiÃ³n de los excedentes de liquidez de conformidad con el marco legal (Decreto 1525 de 2008); y (iv) el cumplimiento del objeto de la apropiaciÃ³n presupuestal. Todo lo anterior, supone mayores garantÃas para la correcta destinaciÃ³n de los recursos.

ArtÃculo 10

La composiciÃ³n de los recursos refleja su calidad de fondo de fondos y tiene conexidad con los puntos 6.1.2 y 6.1.3 del Acuerdo Final asÃ como con el documento CONPES 3867, que establece la diversidad del origen de los recursos.

Esta estructura, que combina fondos pÃºblicos y privados, ya fue avalada en la sentencia C-090 de 2001. Adicionalmente, esta norma no altera la destinaciÃ³n constitucional y legal prevista para los recursos provenientes de RegalÃas y del Sistema General de Participaciones, ya que la dotaciÃ³n de recursos se hace â€œde acuerdo con el rÃ©gimen jurÃdico vigenteâ€, lo cual hace que se deban respetar las normas sobre su destinaciÃ³n.

ArtÃculo 11

La veedurÃa de la ContralorÃa, ademÃ¡s de respetar sus funciones legales, es una garantÃa adicional para el respeto de la destinaciÃ³n de los recursos.

ArtÃculos 13 y 14

La informaciÃ³n financiera y la contabilizaciÃ³n son disposiciones instrumentales para que el rÃ©gimen que se establece sea completo, funcional y operativo, en consonancia con las normas contables y fiscales vigentes.

Para la Presidencia, la normativa tambiÃ©n cumple con el criterio de conexidad teleolÃ³gica, pues se trata de una norma instrumental para la realizaciÃ³n de los objetivos y compromisos del Acuerdo Final, que facilita su implementaciÃ³n.

Finalmente, sobre el criterio de necesidad estricta explica que se recurriÃ³ a este procedimiento porque ni el trÃ¡mite legislativo ordinario ni el procedimiento legislativo especial eran adecuados, en razÃ³n a la urgencia e imperiosa necesidad que implica financiar de forma inmediata los compromisos derivados del Acuerdo Final y reitera los compromisos especÃficos que ya habÃa seÃ±alado, respecto a los cuales enfatiza la necesidad de que se implementen de forma inmediata. Adicionalmente, argumenta que la vÃa se justifica porque el decreto ley â€œno regula ningÃºn asunto que por su naturaleza exija un amplio debate democrÃ¡tico ni que estÃ© sujeto a reserva estricta de ley; para seguir los ejemplos trazados por la propia Corte Constitucional, no se estÃ¡ regulando ni limitando un derecho fundamental, ni se estÃ¡n creando nuevos delitos o penas, ni se estÃ¡ alternado la estructura del Estado o el principio de separaciÃ³n de poderes, ni se estÃ¡ desnaturalizando la funciÃ³n de algÃºn Ã³rgano estatalâ€10.

Para concluir, seÃ±ala que la norma no estÃ¡ en ninguna de las categorÃas legislativas prohibidas por el Acto Legislativo 01 de 2016 y solicita la declaratoria de exequibilidad.

1. Ministerio de Agricultura

El representante del Ministerio de Agricultura defiende la EXEQUIBILIDAD del Decreto Ley 691 de 2017, por considerar que Ã©ste satisface los parÃ¡metros de constitucionalidad de este tipo de normas. AsÃ, indica que la normativa cumple con el criterio de conexidad material con el Acuerdo Final y cuenta con la â€œdinamicidad (sic) que amerita la implementaciÃ³n del Acuerdo con miras a que la administraciÃ³n de los recursos que se destinan al posconflicto se administren de una manera eficiente e idÃ³nea que propenda hacia la implementaciÃ³n efectiva y legÃtima del mismoâ€11.

Finalmente, seÃ±ala que el decreto ley no versa sobre materias excluidas de las facultades extraordinarias.

1. Ministerio de Hacienda y CrÃ©dito PÃºblico

La representante del Ministerio de Hacienda y CrÃ©dito PÃºblico solicita que se declare la EXEQUIBILIDAD del Decreto Ley 691 de 2017. En primer lugar, indica que la normativa cumple con todos los requisitos formales, fue expedido durante el lÃmite temporal que lo permite y no versa sobre asuntos para lo que se prevÃ© mayorÃas calificadas como leyes orgÃ¡nicas, marco o estatutarias ni decreta impuestos o regula materias propias de un cÃ³digo.

En segundo lugar, dice que la conexidad teleolÃ³gica de la normativa estÃ¡ en que da â€œcumplimiento cabal a los compromisos adquiridos en el punto 6 del Acuerdo Final, en tanto definen un instrumento para la articulaciÃ³n y coordinaciÃ³n de las diferentes fuentes de financiaciÃ³n para la implementaciÃ³n del Acuerdoâ€13.

A continuaciÃ³n, presenta un cuadro en el que establece la relaciÃ³n entre cada punto del Acuerdo Final con las disposiciones del Decreto Ley 691 de 2017 y su justificaciÃ³n en los

siguientes tÃ©rminos:

* Los artÃculos 1, 3, 6 y 9 estÃ¡n vinculados con el punto 6 del Acuerdo y en lÃneas generales su estructura y rÃ©gimen garantizan la eficacia, eficiencia e idoneidad en la ejecuciÃ³n de las fuentes de financiaciÃ³n, asÃ como su destinaciÃ³n especÃfica. En particular, el artÃculo noveno garantiza esa destinaciÃ³n especÃfica mediante â€œ(i) la prohibiciÃ³n de giro de recursos para proveer liquidez a entidades financieras y (ii) la obligaciÃ³n de reintegrar al Tesoro los recursos que se hayan transferido a un patrimonio autÃ³nomo y que no se hayan utilizado en la adquisiciÃ³n de bienes o servicios dentro del aÃ±o siguiente al momento del giroâ€14.

* El artÃculo 3 estÃ¡ relacionado con el punto 6.1.1 acerca del Plan Marco de ImplementaciÃ³n de los Acuerdos.

* Los artÃculos 2 y 10 estÃ¡n ligados a los puntos 6.1, 6.1.2, 6.1.3, y el mecanismo del patrimonio autÃ³nomo es el idÃ³neo para cumplir con los compromisos ahÃ planteados.

* Los artÃculos 11, 12, 13 y 14 estÃ¡n atados a los principios de transparencia, control social y lucha contra la corrupciÃ³n del Acuerdo y garantizan el ejercicio del control fiscal y de la veedurÃa ciudadana.

* Los artÃculos 4, 5, 7 y 8 desarrollan temas cuya inclusiÃ³n es necesaria para que sea una regulaciÃ³n completa, funcional y operativa.

Precisa que se cumple con el criterio de conexidad externa, pues los considerandos del decreto ley dan cuenta â€œde las necesidades de eficiencia y eficacia de la gestiÃ³n pÃºblica que se derivan de los compromisos adquiridos en el Acuerdo Finalâ€15, asÃ como de los puntos especÃficos del Acuerdo que la normativa desarrolla.

De otra parte, argumenta que la estricta necesidad se supera, como lo dijo la Corte en la sentencia C-253 de 2017, por tratarse de normas para la financiaciÃ³n de la implementaciÃ³n del Acuerdo, â€œal viabilizar los recursos necesarios para la implementaciÃ³n desde sus etapas tempranasâ€16. Luego, considera que la urgencia en la definiciÃ³n de los mecanismos para la implementaciÃ³n del Acuerdo justifica el uso del mecanismo extraordinario mediante la organizaciÃ³n de una herramienta Ã¡gil, eficaz, eficiente e idÃ³nea para canalizar los esfuerzos financieros de los diferentes actores que participan en el proceso de implementaciÃ³n, de lo cual depende su Ã©xito. AsÃ, sostiene que el mecanismo ordinario no tiene â€œla virtud de responder con la celeridad necesaria a estos requerimientos y por lo mismo sujetar la creaciÃ³n del Fondo a los tiempos propios del debate legislativo genera el riesgo de retrasar el inicio del proceso de reincorporaciÃ³n, con todas las consecuencias perjudiciales que esto podrÃa traer para la implementaciÃ³n del Acuerdo Finalâ€17.

El Ministerio tambiÃ©n argumenta que el decreto ley no desborda los lÃmites materiales de la ConstituciÃ³n. Para desarrollar ese punto: (i) expone que Ã©ste es un Fondo especial dentro del PGN; (ii) afirma que era necesaria su delimitaciÃ³n temporal en consonancia con la

implementaciÃ³n de la primera fase, que corresponde a 10 aÃ±os; (iii) reitera que las medidas que se deben adoptar requieren de un mecanismo Ã¡gil para cubrir espacios que durante mucho tiempo no fue posible abarcar en razÃ³n al conflicto, lo cual justifica su delimitaciÃ³n temporal; (iv) asevera que los mecanismos de control fiscal y auditorÃa que dispone la normativa recogen el precedente establecido en la sentencia C-218 de 1999; Finalmente, (v) subraya que los numerales 2, 3 y 6 del artÃculo 10 y el parÃ¡grafo del artÃculo 2 del Decreto Ley 691 de 2017 â€œconstituyen herramientas efectivas paraque las entidades territoriales aporten recursos y participen en la operaciÃ³n del FCP como administradoras delegadas de las subcuentas del Fondoâ€18. Lo anterior, en su opiniÃ³n, contribuye al fortalecimiento de la capacidad institucional de las entidades territoriales en lÃnea con el numeral 3Â° del artÃculo 287 de la ConstituciÃ³n.

1. Departamento Nacional de PlaneaciÃ³n

El representante del Departamento Nacional de PlaneaciÃ³n solicita que se declare la EXEQUIBILIDAD del Decreto Ley 691 de 2017. Para comenzar, recuerda cÃ³mo fue creado el FCP al sustituir el Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto y los lineamientos CONPES que constituyen sus antecedentes (3850 de 2015 y 3867 de 2016), asÃ mismo, cÃ³mo se tomÃ³ como referencia las experiencias del FOREC y Colombia Humanitaria mediante el Fondo de AdaptaciÃ³n. AsÃ, enfatiza que en la revisiÃ³n de constitucionalidad de ese fondo, la Corte considerÃ³ que Ã©ste podÃa estar exceptuado del rÃ©gimen de contrataciÃ³n estatal siempre que se tratara de una medida excepcional y temporal, lo cual considera aplicable a las condiciones excepcionales que se vivÃan en este momento.

Indica que el FCP es un fondo de fondos â€œmaterializado jurÃdicamente en un patrimonio autÃ³nomo con diversas subcuentas. TambiÃ©n se propone que las subcuentas sean definidas posteriormente por el Consejo de AdministraciÃ³n del Fondo segÃºn las necesidades de inversiÃ³n, en el marco de la implementaciÃ³n del Acuerdo de Pazâ€19. Lo anterior, conforme al Plan Marco de ImplementaciÃ³n y al componente especÃfico para la paz del Plan Plurianual de Inversiones de los Planes Nacionales de Desarrollo previsto en el Acto Legislativo 01 de 2016.

En su opiniÃ³n, el FCP es una herramienta necesaria para la implementaciÃ³n del Acuerdo Final al constituir un instrumento para la administraciÃ³n, coordinaciÃ³n, articulaciÃ³n, focalizaciÃ³n y ejecuciÃ³n de las diferentes fuentes de recursos para adelantar ese propÃ³sito, en los tÃ©rminos del punto 6.1 en los que el Gobierno se comprometiÃ³ a garantizar su financiaciÃ³n. En consecuencia, considera que se cumple con el criterio de conexidad con el Acuerdo ya que su finalidad es articular la capacidad y los recursos para la implementaciÃ³n del mismo, mediante un vehÃculo Ã¡gil, flexible y dinÃ¡mico.

Por Ãºltimo, en relaciÃ³n con la necesidad estricta, seÃ±ala que la urgencia de este tipo de mecanismo, la inmediatez de su creaciÃ³n, su naturaleza y estructura y su vocaciÃ³n temporal hicieron indispensable el uso de las facultades extraordinarias.

1. FederaciÃ³n Colombiana de Municipios

El Director Ejecutivo de la FederaciÃ³n Colombiana de Municipios solicita la declaratoria de INEXEQUIBILIDAD del Decreto Ley 691 de 2017 por considerar que incumple con el criterio de estricta necesidad. Para la entidad, no es claro por quÃ© era necesario modificar esa entidad pÃºblica mediante el mecanismo extraordinario. De otra parte, indica que tampoco se cumple con el criterio de conexidad, ya que se trata de la modificaciÃ³n de una entidad que ya existe. AdemÃ¡s, plantea que existe una contradicciÃ³n entre los artÃculos primero y quinto, pues uno afirma que el Fondo no tendrÃ¡ estructura administrativa propia pero despuÃ©s la normativa crea la facultad de designar a un Director Ejecutivo. En su criterio, la existencia de ese empleo le da una estructura administrativa. Adicionamente, considera que la palabra designaciÃ³n indica que ese cargo no serÃ¡ vinculado como contratista, a lo cual aÃ±ade que no entiende la razÃ³n de la existencia de ese cargo si serÃ¡ el Director del Postconflicto el que ordene el gasto.

1. Universidad Libre

La Universidad Libre, mediante su Observatorio de IntervenciÃ³n Ciudadana Constitucional, solicita que se declare la INEXEQUIBILIDAD del Decreto Ley 691 de 2017 por estimar que incumple con los requisitos de â€œestrictezâ€ y la estricta necesidad. En cuanto a lo primero, argumenta que ese requisito se refiere a que â€œse debe evitar la mayor generalidad en las competencias del Presidente de la RepÃºblica en virtud de las facultades que le otorga el AcLgFTâ€20 y, en este caso, â€œbasarse en la experiencia administrativa y las buenas prÃ¡cticas del FOREC y Colombia Humanitaria, no son suficientes para establecer estrictamente la modificaciÃ³n del Fondo para la Sostenibilidad Ambiental por el Fondo de Colombia en Pazâ€21.

En segundo lugar, para la Universidad la normativa incumple con la necesidad ya que no se lograÃ³ demostrar la insuficiencia de los mecanismos ordinarios para llevar a cabo este cambio. AdemÃ¡s, considera â€œinconstitucional que la cabeza del ejecutivo caracterice la agilidad de las facultades especiales del Presidente de la RepÃºblica en virtud del AcLgFT, cuando toda la institucionalidad creada en virtud esta reforma (sic) constitucional estÃ¡ para el trÃ¡nsito de lo anormal a lo normal en el derecho constitucionalâ€22.

I. INTERVENCIONES EXTEMPORÃNEAS

De forma extemporÃ¡nea se recibieron intervenciones del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo territorial y de la Universidad Industrial de Santander solicitando que se declare la EXEQUIBILIDAD del Decreto Ley 691 de 2017.

V. CONCEPTO DE LA PROCURADURÃA GENERAL DE LA NACIÃ“N

El Procurador General de la NaciÃ³n solicita que la Corte declare la EXEQUIBILIDAD del decreto ley bajo examen. Refiere que la normativa cumple con todos los requisitos formales y de competencia de este tipo de normas.

Estima que el criterio de conexidad teleolÃ³gica se cumple, pues el decreto ley y el mecanismo contractual que crea estÃ¡ directamente ligado al punto 6.1 del Acuerdo, es decir, con el compromiso del Gobierno de financiar la implementaciÃ³n del Acuerdo Final. En este sentido, enfatiza en que sus caracterÃsticas lo hacen eficiente, especÃficamente, la agilidad del rÃ©gimen privado sujeto a los principios de la funciÃ³n administrativa y la gestiÃ³n fiscal son la mejor forma de responder a las necesidades de la implementaciÃ³n.

A continuaciÃ³n, la Vista Fiscal se refiere a las limitaciones competenciales y asevera que la normativa no sobrepasa ninguna de sus barreras, ni explÃcita ni implÃcitamente, pues regula una materia que le corresponde al Legislador ordinario. En su concepto, del mandato del artÃculo 150 de la ConstituciÃ³n sobre la expediciÃ³n del estatuto general de contrataciÃ³n de la administraciÃ³n pÃºblica no se puede derivar una reserva legal que impida su delegaciÃ³n al Ejecutivo.

En cuanto a la estricta necesidad, seÃ±ala que difiere de la posiciÃ³n de la Corte Constitucional que liga dicho criterio con la urgencia. AsÃ, explica que â€œpara la procuradurÃa, la forma de interpretar el mencionado criterio de estricta necesidad, si bien pasa por superar la mera conveniencia de una regulaciÃ³n oportuna, acelerada o tecnificada. (sic) No obstante, dicho requisito, requiere efectuar una ponderaciÃ³n entre cuatro elementos: (i) urgencia; (ii) el nivel de deliberaciÃ³n polÃtica que requiere la medida; (iii) la importancia de los intereses constitucionales salvaguardados con la medida y (iv) la buena fe en la implementaciÃ³n de los acuerdosâ€23. Por lo anterior, considera que este criterio se deberÃ¡ flexibilizar segÃºn la materia requiera o no de mayor deliberaciÃ³n democrÃ¡tica. AsÃ mismo, en su opiniÃ³n, deberÃa maximizarse ante medidas que no persigan la satisfacciÃ³n directa de intereses constitucionalmente imperiosos y podrÃa atenuarse en el caso contrario y la necesidad serÃ¡ mÃ¡s evidente dependiendo de quÃ© aspecto del Acuerdo implemente.

Para la Vista Fiscal se supera el criterio de estricta necesidad en consonancia con los criterios esbozados, por tres motivos: (i) el FCP tiene una vocaciÃ³n temporal; (ii) la creaciÃ³n de un fondo y su rÃ©gimen jurÃdico no requiere de una deliberaciÃ³n democrÃ¡tica, pues lo relevante es la destinaciÃ³n material de los recursos, que fue avalada con la refrendaciÃ³n de los acuerdos de paz, el fondo serÃ¡ vigilado por la ContralorÃa General de la RepÃºblica y por los observatorios de transparencia ciudadana que se establezcan; y (iii) se trata de una medida medular en la implementaciÃ³n de los Acuerdos.

A continuaciÃ³n divide el concepto material de la normativa temÃ¡ticamente. Primero, afirma que la naturaleza, objeto y rÃ©gimen no tienen reparo de constitucionalidad, pues es admisible crear un fondo regido por el derecho privado pero sujeto a los principios del artÃculo 209 de la ConstituciÃ³n, pues no desborda el margen de configuraciÃ³n legislativa. Segundo, no encuentra reparos respecto de la direcciÃ³n, ordenaciÃ³n del gasto y la administraciÃ³n del Fondo ya que esa estructura â€œrespeta las reglas presupuestales ordinarias, y evita los conflictos que pudieran generarse de entregar la ordenaciÃ³n del gasto a alguien que no sea funcionario, toda vez que los miembros del ComitÃ© no tienen esa calidadâ€24 y, ademÃ¡s, el Consejo puede invitar a representantes de las entidades territoriales.

De otra parte, insiste en que, aÃºn bajo el rÃ©gimen privado, se establece una metodologÃa que respeta el principio de legalidad del gasto, mediante la separaciÃ³n de las subcuentas, sus rendimientos y la posibilidad de hacer prestamos entre Ã©stas.

En tercer lugar, considera que la regulaciÃ³n de la financiaciÃ³n, remuneraciÃ³n y manejo de informaciÃ³n financiera resultan compatibles con la Carta. En su opiniÃ³n, la estructura de la normativa materializa el respeto al principio de transparencia al someter el Fondo al control de la ContralorÃa y de las veedurÃas ciudadanas. Respecto al artÃculo 12, precisa que, aun cuando la ProcuradurÃa habÃa estimado en otras oportunidades que se violaba el principio de legalidad cuando mediante un decreto ley se decretaban gastos en concreto, la Corte no lo estimÃ³ de esa manera cuando determinÃ³ la constitucionalidad del parÃ¡grafo 4 del artÃculo 2 del Decreto Ley 154 de 2017, mediante la sentencia C-224 de 2017.

Agrega que los artÃculos 13 y 14 no desconocen la C.P. al referirse a aspectos administrativos, lo cual se inscribe en el margen de configuraciÃ³n del Legislador. Por Ãºltimo, aÃ±ade que la norma sobre vigencia tambiÃ©n respeta la ConstituciÃ³n.

Por las anteriores razones, solicita la declaratoria de constitucionalidad del Decreto Ley 691 de 2017.

VI. CONSIDERACIONES

COMPETENCIA

1. Conforme al artÃculo 2Âº del Acto Legislativo 1 de 2016, la Corte es competente para decidir sobre la constitucionalidad del Decreto Ley 691 de 2017. Esto debido a que se trata de una norma expedida en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas al Presidente para promulgar disposiciones tendientes a facilitar y asegurar la implementaciÃ³n y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la TerminaciÃ³n del Conflicto y la ConstrucciÃ³n de una Paz Estable y Duradera.

Asunto analizado y metodologÃa de la decisiÃ³n

1. El Presidente de la RepÃºblica expidiÃ³ el Decreto Ley 691 de 2017, mediante el cual sustituyÃ³ el Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto por el Fondo Colombia en Paz (FCP), con el objetivo de dar cumplimiento al punto 6.1 del Acuerdo Final y crear un mecanismo mediante el cual se pueda administrar y canalizar la financiaciÃ³n de los compromisos adquiridos en el mismo.

1. La mayorÃa de los intervinientes, asÃ como el Procurador General de la NaciÃ³n, solicitan la declaratoria de exequibilidad del decreto ley bajo examen. Para estos, la normativa cumple con los criterios establecidos para el uso de las facultades extraordinarias y adicionalmente no desborda los lÃmites materiales de la ConstituciÃ³n.

Por su parte, la FederaciÃ³n Colombiana de Municipios y la Universidad Libre solicitan que se declare la inexequibilidad del Decreto Ley 691 de 2017, por considerar que incumple el criterio de estricta necesidad, ya que no se demostrÃ³ porque no era posible tramitar esta normativa mediante el procedimiento legislativo ordinario o especial.

1. De esta manera, con el fin de decidir acerca de la constitucionalidad del decreto objeto de anÃ¡lisis, la Sala adoptarÃ¡ la siguiente metodologÃa: (i) reiterarÃ¡ su jurisprudencia sobre la separaciÃ³n de poderes y el sistema de frenos y contrapesos como elementos estructurales de la ConstituciÃ³n, con Ã©nfasis en las limitaciones intrÃnsecas a la facultad de producciÃ³n legislativa del Presidente de la RepÃºblica; (ii) reiterarÃ¡ su jurisprudencia acerca de las condiciones que deben cumplirse para que un asunto pueda de ser regulado a travÃ©s de las facultades extraordinarias conferidas al Presidente por el artÃculo 2Âº del Acto Legislativo 1 de 2016; y (iii) procederÃ¡ a hacer el examen de constitucionalidad, de conformidad con el anterior parÃ¡metro constitucional.

1. De pasar dicho examen el decreto ley se dividirÃ¡ en cuatro ejes temÃ¡ticos con el fin de reiterar la jurisprudencia que aborda las consideraciones transversales a cada uno de estos asÃ: (iv) naturaleza, objeto y rÃ©gimen de estos fondos (arts. 1-3); (v) estructura y administraciÃ³n de los fondos especiales (arts. 4-7 y 12); (vi) financiaciÃ³n de los mismos (arts. 8-10); y (vi) control y vigilancia de los fondos especiales (arts.11,13-15). DespuÃ©s de cada consideraciÃ³n se realizarÃ¡ el examen de fondo de cada una las disposiciones que le ataÃ±en temÃ¡ticamente.

Los lÃmites a la facultad de producciÃ³n legislativa del Presidente de la RepÃºblica como consecuencia de la separaciÃ³n de poderes y del sistema de frenos y contrapesos. ReiteraciÃ³n de jurisprudencia25

1. Esta Corte ha reiterado en variada jurisprudencia que los propÃ³sitos centrales del rÃ©gimen constitucional, en lo que respecta a la divisiÃ³n institucional de las ramas y Ã³rganos del poder pÃºblico, son: (i) el mantenimiento de un poder limitado y, por lo mismo, alejado de prÃ¡cticas autoritarias; y (ii) el logro de los fines esenciales del Estado, dentro de los cuales la eficacia de los derechos fundamentales tiene un lugar principal. El primer objetivo se logra a partir de una definiciÃ³n especÃfica de las competencias de cada ente, asÃ como a travÃ©s de la previsiÃ³n de controles interorgÃ¡nicos entre los mismos. El segundo objetivo, en cambio, supone la previsiÃ³n de canales institucionales especÃficos, que permitan la acciÃ³n concurrente y complementaria entre los poderes, bajo un esquema de colaboraciÃ³n armÃ³nica.

1. En el caso de las facultades legislativas presidenciales, se trata de prerrogativas que no corresponden a la regla general en un Estado Social y DemocrÃ¡tico de derecho. En efecto, el primer elemento que define la concesiÃ³n de facultades extraordinarias al Presidente es su carÃ¡cter excepcional, con independencia de la fuente que prevÃ© la habilitaciÃ³n. Esta es la

base sobre la que se ha estructurado el conjunto de normas que regulan la funciÃ³n excepcional del Ejecutivo como Legislador y ha dado origen tanto a sus lÃmites como a sus parÃ¡metros interpretativos. En esa medida, tal caracterÃstica, sustenta el control jurisdiccional de los decretos leyes o de los decretos legislativos.

El carÃ¡cter excepcional de las atribuciones legislativas del Presidente no solo tiene un fundamento teÃ³rico, tambiÃ©n es el resultado de un sustrato histÃ³rico que explica la importancia que le ha dado la Carta PolÃtica. Antes de 1991, la potestad legislativa del Presidente en el marco de los estados de sitio tenÃa lÃmites y controles judiciales reducidos que impedÃan el mantenimiento del equilibrio de los poderes pÃºblicos. En el nuevo rÃ©gimen constitucional, conforme a los principios de separaciÃ³n de poderes y bajo una clara convicciÃ³n de la importancia del debate democrÃ¡tico para la consolidaciÃ³n y la evoluciÃ³n institucional del modelo de Estado escogido por el constituyente, solo puede predicarse la validez de facultades legislativas del Presidente cuando han sido conferidas y ejercidas con sujeciÃ³n a lÃmites materiales y temporales concretos, que no trastoquen el orden constitucional actual, incluso en desarrollo de la justicia transicional.26

1. En general, las facultades legislativas extraordinarias del Presidente de la RepÃºblica, dado su carÃ¡cter excepcional, precisan un control judicial que verifica que su ejercicio sea temporal y materialmente ajustado a la habilitaciÃ³n en su favor. Ello asegura la distribuciÃ³n del poder pÃºblico y el equilibrio entre quienes lo detentan, en especial entre el Legislador y el Presidente de la RepÃºblica. Ese control es rogado, salvo en el caso de los decretos legislativos y de las normas expedidas al amparo de la habilitaciÃ³n contenida en el artÃculo 2Â º del Acto Legislativo 1Â º de 2016.

1. Uno de los lÃmites al ejercicio de las facultades legislativas previstas en el artÃculo 150-10 Superior para el Ejecutivo es su carÃ¡cter temporal. El control de constitucionalidad habrÃ¡ de verificar que (i) se hayan proferido durante el lapso previsto en la ConstituciÃ³n o en la ley habilitante; y (ii) que la facultad se haya ejecutado por una sola vez sobre la materia correspondiente, pues la misma se agota con su primer uso.

Ahora bien, tambiÃ©n concurren precisas limitaciones de carÃ¡cter material a la habilitaciÃ³n legislativa extraordinaria, las cuales apuntan a verificar que:

i. Lo regulado se ajuste a los fines trazados por la norma habilitante y responda en forma directa, objetiva, estricta, suficiente e inconfundible a ellos;

i. La actividad de producciÃ³n normativa del Ejecutivo estÃ© respaldada en su marco de acciÃ³n excepcional, aspecto que puede verificarse de manera precisa con la literalidad del texto habilitante, por lo tanto, estÃ¡n proscritas las analogÃas o mÃ©todos extensivos de interpretaciÃ³n para entender su competencia;

i. Respete las exclusiones al ejercicio de las facultades extraordinarias, como lo son las materias sujetas a reserva estricta de ley y las prohibiciones regulatorias que se incluyen en las normas de facultades. Sin embargo, tratÃ¡ndose de potestades otorgadas mediante actos legislativos, este lÃmite cede en la medida en que se ha considerado que el Congreso, cuando actÃºa como poder constituyente derivado, tiene competencias para hacer excepciones sobre la reserva de ley, por lo que puede conferir facultades reservadas al trÃ¡mite democrÃ¡tico parlamentario e incluso adjudicar al Presidente temas que habrÃan de desarrollarse mediante leyes estatutarias; y

i. Con independencia de la fuente que contiene la facultad, su ejercicio sea eminentemente excepcional, es decir que responda al carÃ¡cter imperioso de la intervenciÃ³n regulatoria del Ejecutivo, por la urgencia de la coyuntura o la necesidad de su experticia, lo que explica que el mecanismo legislativo ordinario no puede darles una respuesta expedita e idÃ³nea.

1. Alrededor de los lÃmites temporales y materiales a las facultades legislativas extraordinarias del Presidente de la RepÃºblica, se estructura el control constitucional con el fin de asegurar la conexidad de los decretos con la norma habilitante, en lo que a plazos de ejecuciÃ³n y materias por regular se refiere. AdemÃ¡s, por esa vÃa, el control de constitucionalidad del ejercicio de estas potestades implica la guarda de la organizaciÃ³n del Estado Social y DemocrÃ¡tico de Derecho y es la Ãºnica garantÃa para asegurar las libertades personales de los asociados, asÃ como la vigencia de la separaciÃ³n de poderes y el sistema de frenos y contrapesos.

Por ende, este control judicial implica no solo confrontar disposiciones normativas (una de habilitaciÃ³n frente a otra de ejecuciÃ³n de las facultades extraordinarias), sino que tambiÃ©n consiste en un ejercicio de validaciÃ³n del alcance de la regulaciÃ³n hecha por el Ejecutivo. No solo debe efectuarse en un plano interno a dicha normativa, sino que debe atender a una valoraciÃ³n en funciÃ³n de la vigencia del principio de separaciÃ³n de poderes. En esa medida, la interpretaciÃ³n de las potestades legislativas del Presidente no puede perder de vista la naturaleza excepcional de las mismas, de modo que el trÃ¡mite legislativo ordinario no pueda ser desplazado sin un motivo razonable que haga concluir que no es un medio idÃ³neo para regular la materia correspondiente.

Cualquier intento de desbordamiento de las competencias excepcionales por parte del Ejecutivo, por contradicciones con la norma habilitante o porque dicha excepcionalidad tienda a hacerse permanente, no solo contraviene dicha disposiciÃ³n legal, sino que invade por esa vÃa esferas de acciÃ³n del Congreso, quien detenta en toda circunstancia una competencia legislativa general.

Condiciones para que un asunto pueda ser regulado a travÃ©s de las facultades extraordinarias conferidas al Presidente por el artÃculo 2Âº del Acto Legislativo 1 de 2016. ReiteraciÃ³n de jurisprudencia27

1. El artÃculo 2Âº del Acto Legislativo 1 de 2016 establece lo siguiente

â€œARTÃCULO 2o. La ConstituciÃ³n PolÃtica tendrÃ¡ un nuevo artÃculo transitorio, el cual quedarÃ¡ asÃ:

ArtÃculo transitorio. Facultades presidenciales para la paz. Dentro de los 180 dÃas siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, facÃºltese al Presidente de la RepÃºblica para expedir los decretos con fuerza de ley cuyo contenido tendrÃ¡ por objeto facilitar y asegurar la implementaciÃ³n y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la TerminaciÃ³n del Conflicto y la ConstrucciÃ³n de una Paz Estable y Duradera.

Las anteriores facultades no podrÃ¡n ser utilizadas para expedir actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgÃ¡nicas, leyes cÃ³digos, leyes que necesitan mayorÃas calificada o absoluta para su aprobaciÃ³n, ni para decretar impuestos.

Los decretos con fuerza de ley que se dicten en desarrollo de este artÃculo tendrÃ¡n control de constitucionalidad automÃ¡tico posterior a su entrada en vigencia. El procedimiento de revisiÃ³n de constitucionalidad de estas disposiciones deberÃ¡ surtirse por parte de la Corte Constitucional dentro de los dos meses siguientes a su expediciÃ³nâ€.

La jurisprudencia de esta Corte28 ha indicado que su funciÃ³n en cuanto a la revisiÃ³n de constitucionalidad de los decretos dictados al amparo del artÃculo 2Âº del Acto Legislativo 1 de 2016 versa sobre los aspectos formales relativos a la competencia del Presidente para regular el asunto y sobre aquellos asuntos de Ãndole sustantiva, derivados de la necesidad de verificar la conexidad entre la materia regulada y la implementaciÃ³n del Acuerdo, como las restricciones derivadas de la vigencia del principio de separaciÃ³n de poderes y el sistema de frenos y contrapesos.

LÃmites formales

1. Los decretos con fuerza de ley que implementen el Acuerdo deben ser adoptados por el Presidente de la RepÃºblica. Sobre el particular, se resalta que la competencia adscrita es de carÃ¡cter gubernamental, de modo que los decretos extraordinarios deben dar cumplimiento a lo previsto en el inciso tercero del artÃculo 115 de la ConstituciÃ³n, segÃºn el cual el Presidente y el ministro o director de departamento correspondientes, en cada negocio particular, constituyen el Gobierno.

1. Las facultades legislativas otorgadas al Presidente de la RepÃºblica tienen una vigencia de 180 dÃas posteriores a la entrada en vigor del Acto Legislativo 01 de 2016. En este sentido, se pronunciÃ³ la sentencia C-160 de 201730, al poner de presente que el proceso de refrendaciÃ³n se cumpliÃ³ a cabalidad, tal y como tambiÃ©n lo reconociÃ³ el artÃculo 1Âº de la Ley 1820 de 201631. El proceso refrendatorio culminÃ³ el 30 de noviembre de 2016, luego de que el Senado de la RepÃºblica aprobara el dÃa 29 de noviembre de 2016 una

proposiciÃ³n mediante la cual declarÃ³ cumplida la refrendaciÃ³n popular del Acuerdo Final y la CÃ¡mara de Representantes hiciera lo propio el dÃa 30 de noviembre. Por lo tanto, debe entenderse que el tÃ©rmino de 180 dÃas de vigencia de las facultades legislativas para la paz comenzaron a contarse a partir del 1Âº de diciembre de 2016.

1. Ahora bien, la fecha en que expiraron esas facultades fue precisada en la sentencia C-331 de 201732. En dicha providencia, despuÃ©s de un anÃ¡lisis detallado de la jurisprudencia constitucional acerca de cÃ³mo se contabilizaba ese periodo, se dijo que las facultades legislativas para la paz sÃ³lo podrÃan ser ejercidas hasta el dÃa 29 de mayo de 2017, momento en el cual se cumpliÃ³ el tÃ©rmino para ejercerlas.

1. Finalmente, el decreto debe tener una motivaciÃ³n suficiente, que demuestre su condiciÃ³n de instrumento para la implementaciÃ³n del Acuerdo Final. Con todo, la evaluaciÃ³n sobre esa motivaciÃ³n corresponde a los lÃmites materiales, como se explica a continuaciÃ³n.

LÃmites materiales

1. El contenido del decreto correspondiente debe tener como objeto facilitar y asegurar la implementaciÃ³n y el desarrollo del Acuerdo Final. Esto quiere decir que debe acreditarse el cumplimiento de los requisitos de conexidad objetiva, estricta y suficiente entre el decreto y el Acuerdo asÃ como de necesidad estricta33, aspectos que implican una carga argumentativa para el Presidente cuando adopta o defiende la constitucionalidad de la normativa extraordinaria.

Los decretos de que trata el Acto Legislativo 1 de 2016 no son una atribuciÃ³n genÃ©rica o abierta al Gobierno para la producciÃ³n legislativa. Por el contrario, son el resultado de una competencia excepcional, que se explica en la necesidad de expedir una medida para implementar un acuerdo de paz adoptado en el marco propio de la justicia transicional. AdemÃ¡s, materializan una competencia gubernamental que no estÃ¡ precedida de debate democrÃ¡tico alguno para su ejercicio, ni menos de la representatividad de la oposiciÃ³n o de otras formas de minorÃas polÃticas. De allÃ que resulte reforzada la pertinencia de un control de constitucionalidad que verifique el cumplimiento de los lÃmites materiales a tal forma excepcional de habilitaciÃ³n legislativa.

18. La conexidad objetiva34 se refiere a la necesidad de que el Gobierno demuestre de manera genÃ©rica un vÃnculo cierto y verificable entre un contenido del Acuerdo Final y la materia del decreto respectivo. La regla fijada en el Acto Legislativo determina que dichos decretos deben servir para facilitar y asegurar la implementaciÃ³n del Acuerdo. Ello quiere decir que son desarrollos del mismo, lo que implica que no puedan regular materias diferentes o que rebasen el Ã¡mbito de aquellos asuntos necesarios para su desarrollo.

19. La conexidad estricta35, que tambiÃ©n puede denominarse como un juicio de finalidad o

conexidad teleolÃ³gica, se refiere a la carga argumentativa para el Gobierno, consistente en demostrar que el objetivo del desarrollo normativo contenido en el decreto pretende de manera precisa implementar un aspecto definido y concreto del Acuerdo. En efecto, se trata de una relaciÃ³n directa entre la regulaciÃ³n expedida y el aspecto especÃfico del Acuerdo lo que descarta vÃnculos accidentales o accesorios como justificaciones del ejercicio de las Facultades Presidenciales para la Paz.

A juicio de la Sala, esta limitaciÃ³n resulta crucial en tÃ©rminos de preservaciÃ³n del principio de separaciÃ³n de poderes. Como es bien sabido, las materias sobre las cuales versa el Acuerdo Final estÃ¡n vinculadas a diferentes aspectos relativos a: (i) el desarrollo agrario integral; (ii) la participaciÃ³n en polÃtica, en particular de los integrantes de los grupos alzados en armas; (iii) el fin del conflicto armado; (iv) el problema de las drogas ilÃ-citas; (v) los derechos de las vÃctimas; y (vi) la implementaciÃ³n, verificaciÃ³n y refrendaciÃ³n de los acuerdos. Por ende, en virtud de la amplitud de esas materias, una concepciÃ³n genÃ©rica de la habilitaciÃ³n legislativa extraordinaria conllevarÃa irremediablemente a desconocer la naturaleza estrictamente limitada de la competencia gubernamental de producciÃ³n legislativa. Asimismo, esta visiÃ³n amplia significarÃa un desequilibrio de los poderes pÃºblicos a favor del Ejecutivo, quien quedarÃa investido de una facultad omnÃmoda para regular los mÃ¡s diversos aspectos de la vida social, en grave perjuicio del principio democrÃ¡tico y de la separaciÃ³n de poderes.

La valoraciÃ³n de la conexidad estricta supone una labor en dos niveles: externo e interno36. En el primero, el Gobierno deberÃ¡ identificar cuÃ¡l es el contenido preciso del Acuerdo que es objeto de implementaciÃ³n. De tal forma, se verÃa incumplido el requisito: (i) si el Gobierno no identifica de manera exacta el contenido del Acuerdo Final que pretende desarrollar, o (ii) si no existe un vÃnculo verificable entre esa materia precisa y los contenidos del decreto respectivo, de manera que la norma extraordinaria regule asuntos diferentes a los del Acuerdo Final, los cuales deben ser en toda circunstancia tramitados a travÃ©s del procedimiento legislativo ordinario. En el segundo, el Gobierno debe mostrar el vÃnculo entre las motivaciones del uso de las Facultades Presidenciales para la Paz y la regulaciÃ³n efectivamente expedida. Por ende, se incumplirÃ¡ esta condiciÃ³n cuando las motivaciones expuestas por el Gobierno no guarden coherencia con lo efectivamente regulado.

20. La conexidad suficiente37 estÃ¡ relacionada con el grado de estrecha y especÃfica proximidad entre la regulaciÃ³n prevista en el decreto respectivo y el contenido preciso del Acuerdo que se pretende implementar. En efecto, bajo el presupuesto de conexidad suficiente, la proximidad entre la regulaciÃ³n y el aspecto concreto del Acuerdo por sÃ sola demuestra el vÃnculo. En consecuencia, las argumentaciones del Gobierno que sean genÃ©ricas y las relaciones incidentales o indirectas entre el decreto correspondiente y el contenido preciso del Acuerdo, desconocerÃ¡n la conexidad suficiente e implicarÃ¡n un ejercicio excesivo de las facultades extraordinarias conferidas por el Acto Legislativo 1 de 2016, pues no mostrarÃan un vÃnculo indiscutible entre la legislaciÃ³n extraordinaria y la materia especÃfica e identificada del Acuerdo Final que se supone que el gobierno pretende desarrollar o implementar.

21. El lÃmite que se deriva del principio de separaciÃ³n de poderes y la vigencia del modelo

constitucional democrÃ¡tico es el de necesidad estricta38. Como se ha expuesto a lo largo de esta sentencia, el carÃ¡cter limitado de la habilitaciÃ³n legislativa extraordinaria se explica en el origen derivado que tienen las facultades de producciÃ³n normativa del Presidente. Esta naturaleza se fundamenta, a su vez, en el dÃ©ficit de deliberaciÃ³n y de representatividad de las minorÃas polÃticas que es connatural a la adopciÃ³n de los decretos con fuerza de ley, pero que se compensa en el debate en el Congreso al conceder la autorizaciÃ³n legislativa al Presidente, con precisiÃ³n y claridad.

Lo anterior explica el carÃ¡cter limitado y excepcional de la habilitaciÃ³n legislativa extraordinaria, pues la regla general para la producciÃ³n normativa en el Estado constitucional es la actividad ordinaria del Congreso, en tanto la misma cuenta con niveles suficientes de representatividad democrÃ¡tica, deliberaciÃ³n y protecciÃ³n de los derechos de participaciÃ³n, en particular de las minorÃas.

Esta condiciÃ³n de excepcionalidad exige al Gobierno hacer una demostraciÃ³n en dos niveles; (i) que el trÃ¡mite legislativo ordinario no es idÃ³neo para regular la materia objeto del decreto; y (ii) que el procedimiento legislativo especial de que trata el artÃculo 1Âº del Acto Legislativo 1 de 2016 tampoco cumple con tal idoneidad. Por ende, el requisito de necesidad estricta exige que la regulaciÃ³n adoptada a travÃ©s de la habilitaciÃ³n legislativa extraordinaria tenga carÃ¡cter urgente e imperioso, de manera tal que no sea objetivamente posible tramitar el asunto a travÃ©s de los canales deliberativos que tiene el Congreso, bien sean ordinarios o especiales. Este requerimiento se verÃa incumplido si existe evidencia de que cualquiera de los dos procedimientos legislativos â€“el ordinario o el especial para implementar el Acuerdo Final- puede generar resultados parecidos en tiempos similares.

Dichos canales, como se ha seÃ±alado, tienen carÃ¡cter principal y preferente para la producciÃ³n legislativa, de manera que la expediciÃ³n de los decretos leyes debe partir de la demostraciÃ³n acerca de la imposibilidad objetiva, en razÃ³n a la falta de idoneidad del procedimiento legislativo ante el Congreso.

Ahora bien, la acreditaciÃ³n por parte del Gobierno del requisito de necesidad estricta, no se suple simplemente con exponer criterios de conveniencia polÃtica o de eficiencia en la expediciÃ³n normativa, sino que exige un estÃ¡ndar mayor consistente en la demostraciÃ³n acerca de la falta de idoneidad del mecanismo legislativo ordinario y especial, en virtud de las condiciones de urgencia antes mencionadas. En otras palabras, lo que le corresponde al Ejecutivo es establecer, dentro de los considerandos de los decretos extraordinarios, que el uso de la habilitaciÃ³n legislativa especial es imperioso para regular la materia especÃfica de que trata el decreto respectivo. De no demostrarse ese grado de necesidad, se estarÃa ante un abuso en el ejercicio de la habilitaciÃ³n legislativa extraordinaria, puesto que se actuarÃa en desmedro del carÃ¡cter general y preferente de la clÃ¡usula de competencia legislativa a favor del Congreso.

22. El Ãºltimo grupo de limitaciones versa sobre los asuntos expresamente excluidos de la regulaciÃ³n mediante la habilitaciÃ³n legislativa extraordinaria. El artÃculo 2Âº del Acto Legislativo 1 de 2016 determina que dichas facultades no podrÃ¡n ser utilizadas para expedir actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgÃ¡nicas, leyes cÃ³digos, leyes que necesitan mayorÃas calificada o absoluta para su aprobaciÃ³n, ni para decretar impuestos.

Conforme a esta restricciÃ³n, se tiene que el Congreso, en ejercicio de su poder de reforma constitucional, concluyÃ³ inequÃvocamente que determinados asuntos -en razÃ³n a su relevancia, jerarquÃa normativa o por estar sujetos a requisitos constitucionales cualificados para su aprobaciÃ³n- debÃan estar excluidos de la habilitaciÃ³n legislativa extraordinaria que, se insiste, carece de instancias para la deliberaciÃ³n democrÃ¡tica previa a la expediciÃ³n de la respectiva norma. En ese sentido, se estÃ¡ ante una premisa similar a la expuesta para el caso del requisito de necesidad estricta: la definiciÃ³n de determinados asuntos que, por su importancia y pretensiÃ³n de permanencia en el orden jurÃdico, requieren estar revestidos de la mayor deliberaciÃ³n democrÃ¡tica posible, no pueden ser sometidos a la regulaciÃ³n por parte de decretos extraordinarios, que son medidas excepcionales e intrÃnsecamente limitadas.

Esta fue la concepciÃ³n de las facultades extraordinarias en el Acto Legislativo 1 de 2016. Para el Congreso era claro que las competencias legislativas del Presidente estÃ¡n circunscritas a aspectos instrumentales, en efecto, en el informe de ponencia favorable para primer debate en segunda vuelta, se expresÃ³ lo siguiente:

â€œEl segundo artÃculo otorga facultades extraordinarias al Presidente de la RepÃºblica, para expedir los decretos con fuerza de ley necesarios para facilitar y asegurar la implementaciÃ³n de las medidas de estabilizaciÃ³n de corto plazo derivadas del Acuerdo Final. Como es obvio, estas facultades se cimientan en la ConstituciÃ³n, razÃ³n por la cual pueden ser utilizadas para el desarrollo de los distintos temas contenidos en el Acuerdo Final. En todo caso su vigencia estÃ¡ condicionada a la refrendaciÃ³n de los acuerdos, estÃ¡ prohibida expresamente la utilizaciÃ³n de las facultades para elaborar reformas constitucionales o leyes estatutarias y el plazo de ejecuciÃ³n es de 90 dÃas prorrogables por otro tÃ©rmino igual.

(â€¦)

(â€¦)

Tanto las facultades como el procedimiento, o las demÃ¡s consideraciones, estÃ¡n limitadas en el tiempo, no solo estamos frente a un procedimiento excepcional, sino que ademÃ¡s con una delimitaciÃ³n temporal especÃfica. Esto garantiza que los mecanismos jurÃdicos desarrollados por este acto legislativo no sean utilizados como regla general, y por lo tanto no representen una desfiguraciÃ³n del ordenamiento jurÃdico, ni una sustituciÃ³n constitucional. Se utilizarÃ¡ un procedimiento legislativo abreviado y unas facultades presidenciales delimitadas, fundados en la importancia de garantizar una implementaciÃ³n eficaz de los acuerdos de paz y en la transitoriedad.â€39 (Subrayas no originales).

23. Como es obvio, tampoco resultarÃ¡ vÃ¡lida desde la perspectiva constitucional, la utilizaciÃ³n de la habilitaciÃ³n legislativa extraordinaria para la regulaciÃ³n de asuntos que, por su naturaleza, requieren de la mayor discusiÃ³n democrÃ¡tica posible y que, por lo mismo, estÃ¡n sometidos a reserva estricta de ley. Al respecto, debe resaltarse que la Corte, en la sentencia C-699 de 2016, definiÃ³ que el establecimiento de las facultades extraordinarias por parte del Acto Legislativo 1 de 2016 no tenÃa un alcance tal que reformase el diseÃ±o constitucional de competencias para la producciÃ³n normativa. Por esta razÃ³n, concurrÃan lÃmites implÃcitos a dicha habilitaciÃ³n, vinculados con la reserva de

ley. La providencia citada estableciÃ³ lo siguiente:

â€œ[a]unque no lo dice expresamente, en la medida en que no son admisibles las reformas tÃ¡citas a la ConstituciÃ³n,40 tampoco pueden usarse las facultades extraordinarias para regular asuntos sujetos a reserva de ley que no estÃ©n mencionados en el artÃculo 150-10 de la Carta PolÃtica o en el artÃculo 2 acusado, tales como la restricciÃ³n de la libertad de expresiÃ³n, la creaciÃ³n de delitos o el incremento penas (CP arts 29 y 93).41″

De manera que, el Ã¡mbito de validez de los decretos dictados conforme al artÃculo 2Âº del Acto Legislativo 1 de 2016 es el de servir de medios para la implementaciÃ³n del Acuerdo, respecto de aquellos asuntos eminentemente instrumentales y que, por lo mismo, no estÃ¡n supeditados a la comprobaciÃ³n de un grado de deliberaciÃ³n democrÃ¡tica suficiente. Por el contrario, cuando se trate de materias propias del Acuerdo que han sido consideradas como de reserva estricta de ley y, por esa razÃ³n, requieren de dicho grado de deliberaciÃ³n, entonces deberÃ¡ hacerse uso del trÃ¡mite legislativo, bien sea ordinario o especial.

24. En ese sentido, concurre un propÃ³sito definido de delimitar de manera precisa la habilitaciÃ³n legislativa extraordinaria a favor del Ejecutivo, tanto desde una perspectiva material como temporal. Con este fin, ademÃ¡s de cumplir con las condiciones formales previstas en el Acto Legislativo 1 de 2016, los decretos adoptados con base en esa habilitaciÃ³n deben ser conexos a precisos contenidos del Acuerdo, no podrÃ¡n versar sobre los asuntos excluidos en la enmienda constitucional y, de una manera mÃ¡s general, resultan excluidos aquellos temas que no deban ser imperiosamente regulados a travÃ©s del mecanismo de los decretos leyes, al requerir estar precedidos de un debate democrÃ¡tico calificado.

Ahora la Sala pasa a verificar si se cumplen con los requisitos establecidos para la expediciÃ³n de este tipo de normas. De pasar ese examen de constitucionalidad se reiterarÃ¡ la jurisprudencia sobre los temas transversales que regula la normativa para asÃ analizar la constitucionalidad del decreto ley bajo examen, de conformidad con ese marco constitucional.

AnÃ¡lisis de constitucionalidad del Decreto Ley 691 de 2017 â€œPor el cual se sustituye el Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto por el â€œFondo Colombia en Paz (FCP)â€ y se reglamenta su funciÃ³nâ€.

El Decreto Ley 691 de 2017 cumple con los requisitos formales para su expediciÃ³n

25. La Sala evidencia que el Decreto Ley 691 de 2017 satisface los requisitos formales exigidos. En efecto, la norma fue expedida por el Presidente de la RepÃºblica y suscrita por el Ministro de Hacienda y CrÃ©dito PÃºblico y los Directores del Departamento Administrativo de la Presidencia y del Departamento de PlaneaciÃ³n Nacional. Por ende, se conforma Gobierno en los tÃ©rminos del artÃculo 115 de la Carta PolÃtica42.

26. Por tratarse de una norma con fuerza y rango de ley, resulta necesario el cumplimiento del mandato previsto en el artÃculo 169 de la ConstituciÃ³n, segÃºn el cual â€œEl tÃtulo de las leyes deberÃ¡ corresponder precisamente a su contenidoâ€. El Decreto Ley 691de 2017 se titula â€œPor el cual se sustituye el Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo

Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto por el â€œFondo Colombia en Paz (FCP)Â´ y se reglamenta su funciÃ³nâ€. De acuerdo con lo dispuesto por su artÃculo 1Âº que regula el objeto del decreto, el tÃtulo otorgado es adecuado, al ser suficientemente claro y tener relaciÃ³n directa con el contenido de la normativa. Por consiguiente, este requisito formal se encuentra cumplido.

27. El decreto debe precisar la norma que habilita al Presidente de la RepÃºblica para su expediciÃ³n con el fin de determinar su naturaleza jurÃdica. En este caso, dicho requisito ha sido satisfecho, ya que la normativa precisa que ha sido expedida â€œEn el ejercicio de las facultades constitucionales conferidas en el artÃculo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016â€.

28. La disposiciÃ³n, a su vez, fue adoptada dentro de los 180 dÃas siguientes a la entrada en vigencia del Acto Legislativo 1 de 2016. Fue proferido por el Presidente de la RepÃºblica el dÃa 27 de abril de 2017, es decir, dentro del tÃ©rmino permitido.

Del mismo modo, el Decreto fue motivado por el Gobierno a travÃ©s de veintiÃºn considerandos, que serÃ¡n objeto de referencia en el estudio material de la medida.

El Decreto Ley 691 de 2017 cumple con los lÃmites materiales de este tipo de normas: conexidad objetiva, estricta y suficiente asÃ como con el criterio de necesidad.

29. De acuerdo con la jurisprudencia reiterada de esta CorporaciÃ³n, la Corte analizarÃ¡ el cumplimento de los requisitos que deben acreditar los decretos leyes adoptados en virtud del artÃculo 2Âº del Acto Legislativo 1 de 2016.

30. La conexidad exige que se acredite un vÃnculo material entre la medida adoptada por el Decreto 298 de 2017 y el Acuerdo Final. La verificaciÃ³n no significa que este Ãºltimo constituya un parÃ¡metro de control de constitucionalidad, sino que representa, para los efectos del anÃ¡lisis ejercido en estos asuntos, un referente hermenÃ©utico de respeto del artÃculo 2Âº del Acto Legislativo 01 de 2016 y de desarrollo e implementaciÃ³n del Acuerdo Final. La Sala constata que existe un vÃnculo entre la medida adoptada y el Acuerdo Final que puede detallarse al ver su carÃ¡cter objetivo, estricto y suficiente.

31. La conexidad objetiva exige constatar la existencia de un vÃnculo general cierto y verificable entre la normativa expedida y el Acuerdo Final. Para juzgar el cumplimiento de este requisito, es necesario tener en cuenta que el Acuerdo se encuentra construido a partir de seis pilares: (i) el desarrollo agrario integral; (ii) la participaciÃ³n en polÃtica, en particular de los integrantes de los grupos armados en armas; (iii) el fin del conflicto armado; (iv) el problema de las drogas ilÃcitas; (v) los derechos de las vÃctimas; y (vi) la implementaciÃ³n, verificaciÃ³n y refrendaciÃ³n de los acuerdos.

El Decreto bajo examen â€œPor el cual se sustituye el Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto por el â€œFondo Colombia en Paz (FCP)â€ y se reglamenta su funciÃ³nâ€ consta de quince artÃculos que pueden dividirse temÃ¡ticamente. En la primera parte, se precisa la naturaleza del fondo, su objeto, Ã¡mbito de acciÃ³n y rÃ©gimen. EspecÃficamente, en esta secciÃ³n del articulado se dice que el objeto de este Fondo es â€œser el principal instrumento para la administraciÃ³n, coordinaciÃ³n, articulaciÃ³n, focalizaciÃ³n y ejecuciÃ³n de las diferentes fuentes de recursos

para realizar las acciones necesarias para la implementaciÃ³n del Acuerdo Finalâ€. En la segunda parte, se establece la estructura del FCP, es decir, se indican sus Ã³rganos de gobernanza que se componen de un consejo directivo, un director ejecutivo y un ordenador del gasto. En la tercera parte, se establece el diseÃ±o de las subcuentas que se crearÃ¡n, las reglas de administraciÃ³n y financiaciÃ³n, la naturaleza de los recursos que recibirÃ¡n y su destinaciÃ³n. Finalmente, la cuarta parte se refiere a las disposiciones que regulan el control y vigilancia del FCP, que se fija en la ContralorÃa General de la Republica, el pago de la remuneraciÃ³n del director ejecutivo y de los administradores que se designen, el manejo de la informaciÃ³n financiera, la contabilizaciÃ³n del FCP y la vigencia y derogatorias.

Como puede observarse, es evidente que el FCP, por tratarse de un mecanismo que busca canalizar los recursos para la implementaciÃ³n del Acuerdo Final y cuya destinaciÃ³n estÃ¡ atada al Plan Marco de ImplementaciÃ³n del Acuerdo Final contemplado en el punto 6.1.1 del mismo, existe un vÃnculo cierto y verificable entre el decreto ley y el Acuerdo Final, con lo que se cumple con la conexidad objetiva.

Es decir, es evidente que el instrumento que se diseÃ±a mediante esta normativa tiene el objetivo de articular los recursos que provienen de diversas fuentes, administrar y ordenar su destinaciÃ³n especÃfica en consonancia con los compromisos del Acuerdo Final.

31. La conexidad estricta exige un vÃnculo directo, no incidental ni accesorio entre el decreto expedido y un aspecto o compromiso especÃfico del Acuerdo Final. Se trata de un juicio de finalidad o de conexidad teleolÃ³gica porque el objetivo de la medida debe ser desarrollar o implementar el acuerdo final de manera evidente. La verificaciÃ³n de este requisito puede hacerse desde un punto de vista externo y uno interno.

Las consideraciones que llevaron a la expediciÃ³n del decreto refieren que este pretende crear un mecanismo con el objetivo de â€œfacilitar la administraciÃ³n eficiente de los recursos destinados al posconflicto, que provendrÃ¡n de diversas fuentes, tales como: el Presupuesto General de la NaciÃ³n, aportes de entidades territoriales, recursos del Sistema General de RegalÃas, recursos del Sistema General de Participaciones, recursos del Fondo Multidonante para la Paz y el Posconflicto del Banco Mundial, recursos del Fondo Fiduciario de Colombia Sostenible del BID, recursos del Fondo y mecanismos del Sistema de las Naciones Unidas, recursos del Fondo para el Posconflicto de la UniÃ³n Europea y otros actores no gubernamentales, recursos de otros gestores o implementadores, donaciones de otros organismos internacionales, donaciones de otros Estados y cualquier otra fuente de financiaciÃ³nâ€ y ademÃ¡s â€œes un instrumento estratÃ©gico para articular institucional y financieramente la implementaciÃ³n de la polÃtica del posconflicto, en la medida que centra el margen de acciÃ³n del Estado en los lugares y sectores que requieren financiaciÃ³n para garantizar la efectividad de los objetivos trazadosâ€.

En este sentido, la creaciÃ³n del FCP atiende dos finalidades: una instrumental y otra material. AsÃ, la creaciÃ³n del mecanismo responde a una necesidad especÃfica de canalizaciÃ³n de recursos de diferentes fuentes y naturaleza de forma Ã¡gil y expedita mediante un mecanismo que asegure efectivamente que Ã©stos serÃ¡n destinados a cumplir requisitos especÃficos. A su turno, el diseÃ±o de este Fondo busca asegurar los objetivos precisos delimitados materialmente en el Acuerdo Final.

En efecto, el punto 6.1 del Acuerdo Final establece que el Gobierno se compromete a garantizar la financiaciÃ³n de su implementaciÃ³n mediante diferentes fuentes, el punto 6.1.3 promueve la participaciÃ³n de diferentes sectores como el empresarial asÃ como la recepciÃ³n de fondos de cooperaciÃ³n internacional, organismos multilaterales y del sector privado y el punto 6.1.9 establece que las reglas sobre financiaciÃ³n son parte del Acuerdo y que deben ser tramitadas en el marco del Acto Legislativo 1 de 2016.

Por lo tanto, la Corte encuentra cumplido el requisito de conexidad estricta a nivel externo, toda vez que es evidente que la implementaciÃ³n del Acuerdo Final requiere del diseÃ±o de un mecanismo que pueda canalizar recursos pÃºblicos, privados y de organismos multilaterales y cooperaciÃ³n internacional, asÃ como articular esos esfuerzos para adelantar lo pactado.

33. La conexidad estricta a nivel interno exige que el Gobierno demuestre la coherencia entre las motivaciones de la norma y la regulaciÃ³n efectivamente expedida. De esta forma se constata que la medida expedida desarrolla la finalidad especÃfica que la motivÃ³ y que, por lo tanto, estÃ¡ vinculada con un contenido del Acuerdo Final.

Como se advirtiÃ³, la motivaciÃ³n del decreto se refiere especÃficamente a los puntos, 6.1, 6.1.3 y 6.1.9 que establecen la necesidad de canalizar recursos para la implementaciÃ³n del Acuerdo Final, lo cual incluye reglas y mecanismos para su financiaciÃ³n. Para lo anterior, el Gobierno explica que el artÃculo 116 de la Ley 1769 de 2015 creÃ³ el Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto â€œcon el fin de financiar e invertir en proyectos de sostenibilidad ambiental y/o desarrollo rural en zonas con brechas de desarrollo donde el Estado requiera incrementar su presenciaâ€ y que el artÃculo 130 de la Ley 1815 de 2016 modificÃ³ dicho artÃculo e incluyÃ³ otras finalidades para tal Fondo: â€œi) articular el financiamiento para el posconflicto y mejorar la operaciÃ³n y financiaciÃ³n de las iniciativas de construcciÃ³n de paz en un marco de fortalecimiento del Estado de derecho; ii) mejorar la focalizaciÃ³n geogrÃ¡fica y la priorizaciÃ³n temÃ¡tica de las intervenciones pÃºblicas, privadas y de la cooperaciÃ³n internacional (construcciÃ³n de un portafolio de inversiones priorizadas siguiendo la estructura programÃ¡tica del posconflicto; y iii) fortalecer los sistemas de monitoreo, reporte y verificaciÃ³n del impacto de las acciones e inversiones encaminadas a estos propÃ³sitos”.

AsÃ pues, justifica la sustituciÃ³n del anterior Fondo por el Fondo Colombia en Paz en la necesidad de un mecanismo â€œÃ¡gil, flexible y dinÃ¡mico que le permita al Estado, en coordinaciÃ³n con otros sectores de la sociedad, responder efectivamente a las vicisitudes de la implementaciÃ³n del Acuerdo de Pazâ€ y refiere el CONPES 3850 de 2015 que establece los lineamientos para la creaciÃ³n del Fondo como el eje articulador y la instancia de coordinaciÃ³n de los esfuerzos institucionales y financieros para acometer las inversiones necesarias para la transiciÃ³n como un marco institucional que mejore la operaciÃ³n de financiaciÃ³n de las iniciativas de construcciÃ³n de paz. A su vez, refiere el CONPES 3867 de 2016 que indica que Ã©ste operarÃ¡ como un patrimonio autÃ³nomo con rÃ©gimen privado y actuarÃ¡ como un fondo de fondos.

Adicionalmente, en los considerandos se seÃ±ala la naturaleza del Fondo como un patrimonio autÃ³nomo, sin estructura administrativa propia, administrado por una o varias

sociedades fiduciarias pÃºblicas, regido por el derecho privado para los actos, contratos y actuaciones del mismo, con el objetivo de asegurar la implementaciÃ³n del Acuerdo Final y los puntos pactados expresamente en el mismo.

Por su parte, la medida, en detalle, establece lo siguiente:

Naturaleza, objeto y rÃ©gimen

* Sustituye del Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto que era un fondo especial sin personerÃa jurÃdica y adscrito a la Presidencia de la RepÃºblica por el Fondo Colombia en Paz de la misma naturaleza adscrito al Departamento Administrativo de la Presidencia (DAPRE) y como un patrimonio autÃ³nomo administrado por una o varias sociedades fiduciarias pÃºblicas;

* Su objetivo es ser el principal instrumento para la administraciÃ³n, coordinaciÃ³n, articulaciÃ³n, focalizaciÃ³n y ejecuciÃ³n de las diferentes fuentes de recursos para realizar las acciones necesarias para la implementaciÃ³n del acuerdo final de conformidad con el Plan Marco de ImplementaciÃ³n del mismo y al componente especÃfico para la paz del Plan Plurianual de Inversiones de los Planes Nacionales de Desarrollo.

* Para lo anterior puede: (i) crear subcuentas que se requieran para el desarrollo de su objeto; (ii) articular los demÃ¡s fondos creados o que se creen para canalizar recursos para consolidar la paz; (iii) recibir aportes no reembolsables de diferentes personas y fondos entidades entes territoriales, nacionales o extranjeras para cumplir con su objeto; (iv) celebrar convenios y contratos para el cumplimiento de su objeto incluyendo el de fiducia mercantil; (v) celebrar contratos con entidades pÃºblicas o privadas para que puedan ser administradoras delegadas de recursos del FCP o de sus subcuentas que estarÃ¡n sometidas al rÃ©gimen contractual del fondo y a los principios del artÃculo 209 de la ConstituciÃ³n.

* El rÃ©gimen que rige el fondo y sus subcuentas es el de derecho privado en atenciÃ³n a los principios del artÃculo 209;

* El FCP tiene una vocaciÃ³n temporal de 10 aÃ±os de conformidad con el Plan Marco para la ImplementaciÃ³n del Acuerdo Final;

Estructura administrativa

* Establece su estructura conformada por un consejo directivo, un director ejecutivo y un

ordenador del gasto que es el Director del Posconflicto del DAPRE o un funcionario directivo que designe el Director del DAPRE.

AdministraciÃ³n de recursos y financiaciÃ³n

* Se permite: (i) la administraciÃ³n de los recursos de forma independiente, pero con destinaciÃ³n especÃfica y sus rendimientos deben ir a cada subcuenta sin perjuicio de los costos de administraciÃ³n; (ii) la cofinanciaciÃ³n de proyectos entre subcuentas; y (iii) los prÃ©stamos entre las mismas;

* Los saldos de los recursos provenientes del PGN deben ser registrados a favor de la NaciÃ³n y sus excedentes deben ser invertidos conforme al marco legal; debe haber concordancia entre el encargo fiduciario y el cronograma de avance de cumplimiento, el Tesoro nacional puede exigir el reintegro de los recursos que haya transferido y no se hayan utilizado pero los recursos serÃ¡n reintegrados cuando se requieran para su destinaciÃ³n especÃfica;

* Su financiaciÃ³n puede provenir del Presupuesto General de la NaciÃ³n, del Sistema General de RegalÃas, del Sistema General de Participaciones, de CooperaciÃ³n Internacional no reembolsables, bienes y derechos que adquiera a cualquier tÃtulo, el usufructo y explotaciÃ³n de bienes que reciba a cualquier tÃtulo, provenientes de personas de derecho pÃºblico o privado y recursos provenientes de la participaciÃ³n privada;

* Se autoriza al Fondo, con el visto bueno del Consejo Directivo atender gastos operativos de la DirecciÃ³n del Posconflicto del DAPRE;

Control, vigilancia y varios

* Se establece el control fiscal y la vigilancia de la ContralorÃa General de la Republica;

* Se permite la remuneraciÃ³n del administrador ejecutivo y los administradores que se designen, incluyendo los fiduciarios con cargo al Fondo;

* Se establece que el FCP se contabilizarÃ¡ como un subsector dentro del Gobierno Nacional Central y se le asignarÃ¡ un espacio de gasto fiscal.

De esta manera, no hay duda de que entre los considerandos y las medidas adoptadas hay una coherencia interna en la que Ã©stos indican el fundamento de la necesidad de este instrumento financiero, las razones de su diseÃ±o y demuestran su conexidad con el Acuerdo Final y elementos especÃficos de su implementaciÃ³n. Entonces, la Corte concluye que el decreto ley bajo control es una medida que goza de conexidad interna, ya que en efecto existe coherencia entre su parte considerativa y la medida adoptada.

34. La conexidad suficiente exige que el vÃnculo demostrado baste por sÃ solo, de manera indiscutible y sin necesidad de argumentos colaterales, para dejar en evidencia la especÃfica y estrecha proximidad entre lo regulado y el contenido preciso del Acuerdo Final que se pretende desarrollar.

Para la Corte, no hay discusiÃ³n ni duda alguna sobre el tema, en efecto, es evidente que la medida adoptada tiene un vÃnculo claro con el Acuerdo Final y su implementaciÃ³n de forma estricta y no se requieren razones adicionales para entender la relaciÃ³n entre la normativa expedida por el Presidente y el Acuerdo Final.

35. En conclusiÃ³n, existe conexidad objetiva entre el decreto bajo control y el Acuerdo Final, ya que es suficiente el cotejo del Decreto Ley 691 de 2017 y los apartes del Acuerdo que fueron expuestos tanto en los considerandos como en la intervenciÃ³n de la Presidencia para establecer que la medida se sujeta a lo establecido en el Acuerdo Final en dos niveles. Primero, en la necesidad del diseÃ±o de un mecanismo Ã¡gil y eficiente que responda a la absorciÃ³n de los diferentes medios de financiaciÃ³n que el Gobierno se comprometiÃ³ a gestionar y, segundo, en relaciÃ³n con diferentes puntos especÃficos en todo el Acuerdo que deben ser financiados para poder llevarse a cabo. A su vez, la conexidad es estricta porque el decreto ley examinado da cumplimiento directo a las obligaciones adquiridas en el Acuerdo Final, mediante la realizaciÃ³n de un ajuste necesario para canalizar y articular los recursos que se requieren para asegurar que se realice lo pactado materialmente. TambiÃ©n es suficiente porque de los dos elementos anteriores no surge duda alguna del vÃnculo entre la normativa y el Acuerdo Final. Por consiguiente, se encuentra cumplido el requisito relativo a la conexidad.

36. El criterio de necesidad estricta exige que el Gobierno demuestre que la medida legislativa extraordinaria es imperativa frente a los procedimientos existentes para implementar una parte precisa del Acuerdo Final en tiempos razonables para un proceso de transiciÃ³n. Esto quiere decir que demanda la justificaciÃ³n del ejercicio de las facultades legislativas para la paz, en lugar del trÃ¡mite del procedimiento ordinario o del legislativo especial, en razÃ³n de la estabilizaciÃ³n de corto plazo, esto es, la urgencia de la medida impide agotar las etapas propias de los demÃ¡s procedimientos legislativos existentes43. De hecho, en razÃ³n a que no le corresponde a la Corte Constitucional verificar la conveniencia de la medida adoptada por el Presidente de la RepÃºblica44, sino a analizar si es necesaria para implementar y desarrollar el acuerdo de paz en esta oportunidad es claro que la gestiÃ³n de los recursos para su ejecuciÃ³n constituye un elemento indispensable y urgente para cumplir lo pactado.

De conformidad con la jurisprudencia, el anÃ¡lisis de necesidad estricta debe verificar las justificaciones expuestas por el Gobierno en dos niveles: (i) que el trÃ¡mite legislativo

ordinario no sea idÃ³neo para regular la materia objeto del decreto; y (ii) que el procedimiento legislativo especial de que trata el artÃculo 1Âº del Acto Legislativo 1 de 2016 tampoco cumpla con tal idoneidad. Por definiciÃ³n, no todas las materias relacionadas con el proceso de paz pueden ser reguladas a travÃ©s de decretos en desarrollo del procedimiento legislativo especial. En efecto, se trata de una cantidad importante de temas, todos de gran impacto e incidencia, que a la vez, pueden ser implementados bajo exigencias distintas y en tiempos variables45.

Por otra parte, el carÃ¡cter innecesario del procedimiento legislativo ordinario no se solventa con el juicio de conexidad, pues a pesar del establecimiento de la relaciÃ³n que este requisito exige en cada uno de sus componentes, la pluralidad de temas del acuerdo tambiÃ©n incluye aspectos estructurales que requieren de un amplio debate democrÃ¡tico y que por esa, entre otras razones, no podrÃan ser parte del procedimiento expedito especial. Aceptar la tesis contraria, que la posibilidad de acudir al procedimiento ordinario queda descartada con el anÃ¡lisis de conexidad, implicarÃa admitir que todos los asuntos relacionados con el proceso de paz son urgentes y pueden ser abordados con el enorme sacrificio democrÃ¡tico que implica la expediciÃ³n de decretos en desarrollo de la legislaciÃ³n especial. Es evidente que eso contraviene la jurisprudencia de esta CorporaciÃ³n46.

El Gobierno argumenta que la medida es urgente para garantizar la operatividad de la puesta en marcha de los compromisos pactados y asÃ conjurar situaciones que dificulten el proceso de reincorporaciÃ³n a la vida civil de la poblaciÃ³n desmovilizada, por lo cual la inversiÃ³n social es urgente y debe llevarse a cabo mediante un mecanismo con excepcional agilidad, para hacer frente a los retos planteados.

De otra parte, indica que ni el mecanismo legislativo ordinario ni el especial eran adecuados para la adopciÃ³n de esta regulaciÃ³n, pues los numerosos compromisos derivados del Acuerdo Final â€œexigen una financiaciÃ³n inmediata, tanto por su naturaleza, como por estar incluidos dentro del calendario de priorizaciÃ³n establecidos en el punto 6 del Acuerdoâ€ y subraya que â€œtal financiaciÃ³n inmediata se harÃa imposible si las normas que crean y regulan el Fondo Colombia en Paz, se hubieran sometido al trÃ¡mite legislativo ordinario o al procedimiento especial (fast-track), cuya duraciÃ³n habrÃa dilatado la expediciÃ³n de estas normas cruciales hasta el punto de hacer imposible la asignaciÃ³n y desembolso de los recursos requeridos para procesos tempranos y fases iniciales del proceso de implementaciÃ³n del Acuerdo en el momento en que ello era imperativoâ€. AsÃ, enfatiza que el punto 6.1.9 del Acuerdo pacta que las normas de financiaciÃ³n de tramitarÃ¡n mediante este mecanismo y que varias de las acciones que puntualmente referenciÃ³ deben ser oportunas, lo cual no es posible sin un instrumento financiero adecuado para hacerlo y da como ejemplos los compromisos de soporte operacional y logÃstico del proceso de cese al fuego y dejaciÃ³n de armas, el soporte operacional y logÃstico al funcionamiento de las zonas veredales transitorias de normalizaciÃ³n, y el apoyo financiero a todas las acciones de desmovilizaciÃ³n y reincorporaciÃ³n de los miembros de las FARC-EP a la vida civil.

A su vez, aÃ±ade que la dinÃ¡mica de los pagos requeridos por el cumplimiento de los compromisos es compleja y exige un despliegue inmediato en todo el territorio nacional.

La Sala verifica que la medida adoptada por el Decreto Ley 691 de 2017 cumple con el

requisito de necesidad estricta, pues la inmediatez que requiere la erogaciÃ³n de recursos en diferentes niveles para la implementaciÃ³n de distintas fases y aspectos del Acuerdo Final hace necesaria la creaciÃ³n de un mecanismo excepcional, expedito y diseÃ±ado para esos propÃ³sitos.

Como lo acredita el Gobierno, la financiaciÃ³n de lo pactado y su compromiso de canalizar los recursos que se requieren para la implementaciÃ³n estÃ¡n incluidos especÃficamente en el Acuerdo Final y la urgencia de las medidas que se deben adoptar estÃ¡ supeditada por un carÃ¡cter de inminencia innegable. En este sentido, no existe duda de la premura en la expediciÃ³n de esta normativa que hacÃa inviable el uso de los procedimientos ordinario y especial. La justificaciÃ³n de este tipo de medidas mediante las facultades extraordinarias ya fue constatada por esta CorporaciÃ³n en la sentencia C-253 de 2017 en la que se declarÃ³ la constitucionalidad de una disposiciÃ³n: el artÃculo 1 del Decreto Ley 248 de 2017, que tenÃa como objetivo la financiaciÃ³n de un aspecto del Acuerdo Final.

Lo anterior pone de presente que la viabilidad para el uso de las facultades extraordinarias para la financiaciÃ³n de un aspecto del Acuerdo, hace evidente la misma necesidad para el uso de ese mecanismo para adoptar un instrumento que tiene como objetivo canalizar y articular la financiaciÃ³n de todos los recursos para el mismo fin. Dicho objetivo hace que la urgencia de contar con un mecanismo que pueda administrar, coordinar, articular, focalizar y ejecutar esos recursos de forma apropiada no permite considerar las otras vÃas como adecuadas para expedir la normativa.

Por las consideraciones expuestas, se concluye que se encuentra cumplido el requisito de estricta necesidad en la adopciÃ³n de la normativa examinada.

37. Por Ãºltimo, se requiere verificar si la normativa regula alguno de los asuntos expresamente excluidos por el Acto Legislativo 1 de 2016.

El artÃculo 2Âº del Acto Legislativo 1 de 2016 determina que las facultades legislativas extraordinarias para la paz no podrÃ¡n ser utilizadas para expedir actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgÃ¡nicas, cÃ³digos, leyes que necesitan mayorÃas calificada o absoluta para su aprobaciÃ³n, ni para decretar impuestos. Por su parte, la sentencia C-699 de 2016 considerÃ³ que â€œ (vi) aunque no lo dice expresamente, en la medida en que no son admisibles las reformas tÃ¡citas a la ConstituciÃ³n, tampoco pueden usarse las facultades extraordinarias para regular asuntos sujetos a reserva de ley que no estÃ©n mencionados en el artÃculo 150-10 de la Carta PolÃtica o en el artÃculo 2 acusado, tales como la restricciÃ³n de la libertad de expresiÃ³n, la creaciÃ³n de delitos o el incremento penas (CP arts 29 y 93)â€. MÃ¡s adelante la misma sentencia precisÃ³ el contenido de esta limitaciÃ³n a las facultades legislativas del Presidente: â€œLos decretos ley que se expidan con arreglo a estas facultades extraordinarias deben facilitar o asegurar el desarrollo normativo del acuerdo final, y no pueden versar sobre ciertas materias con reserva especial o estricta de leyâ€ (negrillas no originales).

Esto no significa que cualquier materia que tenga reserva de ley sea excluida de la competencia legislativa atribuida al Presidente, pues conducirÃa al contrasentido de que dichas facultades no podrÃan ser ejercidas, al tener por objeto expedir normas con fuerza de ley. Resulta necesario resaltar que la exclusiÃ³n se refiere a las materias sometidas a un

reserva estricta de ley, es decir, aquellas materias que la ConstituciÃ³n ha reservado de manera especial al Congreso de la RepÃºblica y no pueden ser ni delegadas, ni atribuidas constitucionalmente al Presidente, al tratarse de â€œ(â€¦) asuntos que, por su naturaleza, requieren la mayor discusiÃ³n democrÃ¡tica posibleâ€47.

Para la sala, en efecto, la norma objeto de control no se trata de ninguna de las normativas que estÃ¡n excluidas de la competencia del Gobierno en el uso de las facultades extraordinarias ya que se trata de una normativa que establece un fondo especial, lo cual es una de las funciones ordinarias del Legislativo.

Naturaleza, creaciÃ³n y rÃ©gimen de contrataciÃ³n de los fondos especiales. ReiteraciÃ³n de jurisprudencia.

39. El Presupuesto General de la NaciÃ³n, como estimativo de los ingresos fiscales, estÃ¡ conformado por los ingresos o rentas y los gastos o apropiaciones48. En la presente oportunidad, la Corte solo se concentrarÃ¡ en estudiar el presupuesto de rentas y recursos de capital y mÃ¡s especÃficamente los fondos especiales. De esta manera, el literal a del artÃículo 11 del Estatuto OrgÃ¡nico del Presupuesto determina que el presupuesto de rentas estÃ¡ conformado por: (i) los ingresos corrientes de la naciÃ³n; (ii) las contribuciones parafiscales cuando sean administradas por un Ã³rgano que haga parte del presupuesto; (iii) los fondos especiales; (iv) los recursos de capital; y (v) los ingresos de los establecimientos pÃºblicos del orden nacional.

Los fondos especiales fueron creados con el fin de cubrir las erogaciones por los servicios pÃºblicos prestados al Estado. De esta manera, el artÃículo 30 de la Ley 225 de 1995 los delimita como â€œ(â€¦) ingresos definidos en la ley para la prestaciÃ³n de un servicio pÃºblico especÃfico, asÃ como los pertenecientes a fondos sin personerÃa jurÃdica creados por el legisladorâ€.

40. AsÃ pues, este Tribunal a travÃ©s de la sentencia C-009 de 200249examinÃ³ la constitucionalidad de dicho artÃículo y explicÃ³ la naturaleza de estos fondos. Al respecto, la Corte afirmÃ³ que no eranâ€œ(â€¦) contribuciones parafiscales ni ingresos corrientes en cuanto correspondÃan a una categorÃa propia en la clasificaciÃ³n de las rentas estatalesâ€50. Asimismo, precisÃ³ que a partir de la lectura de los artÃículos 358 Superior y 11 y 27 del Estatuto OrgÃ¡nico del Presupuesto, los fondos especiales se definÃan como una renta diferente a los ingresos corrientes y a los recursos de capital, ingresos de los establecimientos pÃºblicos del orden nacional y contribuciones parafiscales. En palabras de la Corte, son una â€œclasificaciÃ³n de rentas nacionales sui generis, en tanto se diferencia de los ingresos tributarios y no tributarios, que prevÃ© el legislador orgÃ¡nico con el Ã¡nimo de otorgar soporte jurÃdico a determinadas modalidades de concentraciÃ³n de recursos pÃºblicosâ€51. Igualmente, esta CorporaciÃ³n ha dicho que Ã©stos constituyen una excepciÃ³n al principio de unidad de caja52.

En este mismo sentido, precisÃ³ que aunque no se especificara la naturaleza de los ingresos que hacen parte de estos fondos, sÃ se podÃa identificar dos modalidades de fondos: fondo-entidad53 y fondo-cuenta54.

41. En relaciÃ³n con los primeros de ellos, la Corte ha estimado que se asemejan a una

entidad de naturaleza pÃºblica que hace parte de la administraciÃ³n pÃºblica, es decir, que cuando se crean se trata de una nueva entidad que modifica la estructura de la administraciÃ³n pÃºblica55 por lo cual tienen personerÃa jurÃdica. Algunos ejemplos de este tipo de fondos son: (i) el Fondo Antonio NariÃ±o56; (ii) el Fondo AdaptaciÃ³n57; y (iii) el Fondo para la ReconstrucciÃ³n del Eje Cafetero (FOREC)58.

42. Por otra parte, los fondos-cuenta, al tenor del mencionado artÃculo 30 del EOP, son los ingresos pertenecientes a fondos sin personerÃa jurÃdica creados por el Legislador, es decir, son un sistema de manejo de recursos sin personerÃa jurÃdica y son fondos especiales. Algunos ejemplos de estos tipos de fondos son: (i) el Fondo de Solidaridad de Ahorradores y Depositantes de Entidades Cooperativas en LiquidaciÃ³n59; (ii) el Fondo de Defensa TÃ©cnica y Especializada de los Miembros de la Fuerza PÃºblica60; (iii) el Fondo-Cuenta de Impuestos al Consumo de Productos Extranjeros61; y el Fondo Nacional de Calamidades62.

Esta clase de fondos no modifican la estructura de la administraciÃ³n pÃºblica, pues el hecho de no tener el atributo de la personalidad jurÃdica, no les permite crear una entidad diferente a la que se encuentran vinculados. En otros tÃ©rminos, los fondos-cuenta son un sistema de manejo de recursos pÃºblicos que no tiene personalidad jurÃdica y que por tanto se encuentran adscritos a una entidad o Ministerio de la administraciÃ³n pÃºblica (v.gr. el Fondo para la ModernizaciÃ³n, DescongestiÃ³n y Bienestar de la AdministraciÃ³n de Justicia que estÃ¡ adscrito al Consejo Superior de la Judicatura63 o el Fondo Nacional de GestiÃ³n de Riesgo de Desastres64). AsÃ pues, los Ãºnicos fondos que modifican el esquema de organizaciÃ³n la administraciÃ³n pÃºblica son los fondos-entidad.

En este punto cabe resaltar que al menos en una oportunidad la Corte Constitucional ha adoptado criterios divergentes en relaciÃ³n con la categorÃa de los fondos-cuenta como fondos especiales. Ese es el caso de la sentencia C-617 de 201265 que revisÃ³ las objeciones presidenciales formuladas en contra del proyecto de ley n.Â° 90/09 Senado â€“ 259/09 CÃ¡mara que permitÃa, entre otras cosas, la creaciÃ³n del â€œFondo Mixto Manuel MejÃa Vallejo de PromociÃ³n de la Cultura y las Artes como una cuenta especialâ€. EspecÃficamente, el Gobierno sostuvo que la creaciÃ³n del fondo infringÃa los artÃculos 150-7, 151 y 154 de la ConstituciÃ³n, debido a que la disposiciÃ³n que lo creaba, modificaba la estructura de la administraciÃ³n nacional y, a su vez, las previsiones de este tipo estÃ¡n sujetas a la exclusiva iniciativa gubernamental. AdemÃ¡s, explicÃ³ que aunque los fondos-cuenta sin personerÃa jurÃdica no modifican la estructura de la administraciÃ³n pÃºblica, la norma objetada sÃ lo hacÃa, debido a que alteraba la estructura del Ministerio de Cultura.

La Corte declarÃ³ infundadas las objeciones presidenciales y en consecuencia declarÃ³ exequible el artÃculo 11 de ese proyecto de ley. Para arribar a dicha decisiÃ³n, esta CorporaciÃ³n explicÃ³ la naturaleza de los fondos especiales a partir de las reglas jurisprudenciales sentadas en las sentencias C-009 de 2002 y C-066 de 2003, que, como se ha dicho, indican que los fondos especiales son un sistema de manejo de cuentas, de acuerdo con los cuales una norma destina bienes y recursos para el cumplimiento de los objetivos contemplados en el acto de creaciÃ³n y cuya administraciÃ³n se hace en los tÃ©rminos en Ã©ste seÃ±alados.

Posteriormente, la decisiÃ³n concluyÃ³ que de acuerdo con la sentencia C-713 de 200866 los

â€œfondos especiales difieren de otras modalidades de afectaciÃ³n de recursos, estas sÃ con naturaleza institucional, como son los denominados fondos cuenta. Estos fondos, si bien guardan similitud con los fondos especiales en lo que respecta a su funciÃ³n de distribuciÃ³n de recursos pÃºblicos para un propÃ³sito definido, difieren radicalmente en que estos [fondos especiales], como se indicÃ³, son una modalidad particular de clasificaciÃ³n de las rentas nacionales, mientras aquellos [fondo-cuenta] son asimilados a una entidad pÃºblica, en virtud que cuentan con personerÃa jurÃdicaâ€. Luego, esa providencia asimilÃ³ los fondos-cuenta a los fondos-entidad y los excluyÃ³ de la categorÃa de fondos especiales.

Sin embargo, la sentencia C-713 de 200867 no indica que los fondos-cuenta no sean fondos especiales ni que sean fondos-entidad. La decisiÃ³n sostuvo que un fondo con personerÃa jurÃdica, es decir, un fondo-entidad, no es equiparable a un fondo especial que constituye una cuenta (sin personerÃa jurÃdica). De esta manera, el primero se asimila a una entidad de naturaleza pÃºblica que hace parte de la administraciÃ³n pÃºblica y por lo tanto modifica su estructura, mientras el segundo se refiere al sistema de manejo de recursos y no tiene personerÃa jurÃdica. De esa manera, esta CorporaciÃ³n concluyÃ³ que el Fondo para la ModernizaciÃ³n, DescongestiÃ³n y Bienestar de la AdministraciÃ³n de Justicia, que estudiaba en esa oportunidad, era un fondo-cuenta y que, por ello, no podÃa tener personalidad jurÃ-dica. En consecuencia, declarÃ³ inexequible la expresiÃ³n â€œcon personerÃa jurÃdicaâ€ del artÃculo 21 del proyecto de ley estatutaria No. 023 de 2006 Senado y No. 286 de 2007 CÃ¡mara, â€œpor la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la AdministraciÃ³n de Justiciaâ€.

AsÃ pues, la posiciÃ³n de que los fondos-cuenta son fondos especiales en los tÃ©rminos del artÃculo 30 del EOP es la que ha primado en la jurisprudencia de la Corte. Por ejemplo, la sentencia C-650 de 200368 dijo que un fondo que tiene personalidad jurÃdica es un fondo-entidad por oposiciÃ³n a un fondo-cuenta, pues el primero modifica la estructura de la administraciÃ³n y no excluyÃ³ a los fondos-cuenta de la categorÃa de fondos especiales69.

En el mismo sentido, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, mediante el concepto 2222 de 201570, que resolviÃ³ una consulta acerca del Fondo Nacional de GestiÃ³n del Riesgo de Desastres, concluyÃ³ que Ã©ste era un fondo-cuenta y un fideicomiso estatal de creaciÃ³n legal, y destacÃ³ que la jurisprudencia de dicha Sala â€œ(â€¦) ha empleado la denominaciÃ³n de fondos cuentas para referirse a los fondos especiales y, al respecto, ha seÃ±alado que carecen de personerÃa jurÃdica y por ende, no tienen la naturaleza jurÃdica de un establecimiento pÃºblico y tampoco encajan en una de las otras categorÃas de entidades estatales, pues no son ministerios, ni departamentos administrativos, ni superintendencias, ni empresas industriales y comerciales del Estado u otra clase de Ã³rgano o entidad pÃºblicaâ€71.

43. Ahora bien, aunque los fondos-cuenta se encuentran vinculados a una autoridad de la administraciÃ³n pÃºblica, pueden organizarse como patrimonios autÃ³nomos y su estructura hace parte del amplio margen de configuraciÃ³n del Legislador. Al respecto, la jurisprudencia de la Sala de CasaciÃ³n Civil de la Corte Suprema de Justicia ha dicho que los patrimonios autÃ³nomos tienen â€œ(â€¦) vida propia, asÃ sea de manera transitoria como suele ser, estÃ¡n destinados a pasar en definitiva a alguna persona natural o jurÃdica, o a cumplir una finalidad, aplicaciÃ³n o afectaciÃ³n especÃfica; y si bien no se les ha conferido personalidad

jurÃdica, lo cierto es que su presencia ha dado lugar a gran cantidad de operaciones y relaciones de derecho en el trÃ¡fico comercial de inocultable utilidad socio-econÃ³mica, las cuales tanto pueden transcurrir pacÃficamente como ser objeto de controversias o litigioâ€72.

En lÃnea con lo anterior, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado precisÃ³ que losâ€œ(â€¦) patrimonios especiales, afectados o separados se caracterizan porque necesitan una norma jurÃdica que los cree en la medida que representan una excepciÃ³n al principio general de que el patrimonio es la prenda comÃºn de los acreedores; son independientes del patrimonio general y, como Ãºltima caracterÃstica, sÃ³lo responden por las obligaciones contraÃdas con ocasiÃ³n de la finalidad perseguidaâ€73.

44. AsÃ, es pertinente aclarar las condiciones del contrato de fiducia mercantil mediante el cual se llevan a cabo el objeto de los patrimonios autÃ³nomos. De acuerdo con el artÃculo 1226 del CÃ³digo de Comercio, la fiducia mercantil es un negocio jurÃdico en virtud del cual una persona, llamada fiduciante o fideicomitente, transfiere uno o mÃ¡s bienes especificados a otra, llamada fiduciario, quien se obliga a administrarlos o enajenarlos para cumplir una finalidad determinada por el constituyente, en provecho de Ã©ste o de un tercero llamado beneficiario o fideicomisario. De acuerdo con la misma disposiciÃ³n, solo los establecimientos de crÃ©dito y las entidades fiduciarias, vigiladas por la Superintendencia Financiera, podrÃ¡n tener la calidad de fiduciarios.

45. El aspecto central del contrato de fiducia es la precisa determinaciÃ³n acerca del uso que debe darse a los recursos otorgados. AsÃ, de acuerdo con la misma normativa: (i) los bienes objeto de la fiducia no forman parte de la garantÃa general de los acreedores del fiduciario y sÃ³lo garantizan las obligaciones contraÃdas en el cumplimiento de la finalidad perseguida (Art. 1227 C. Comercio); y (ii) dentro de los deberes del fiduciario estÃ¡ invertir los bienes provenientes del negocio fiduciario en la forma y con los requisitos previstos en el acto constitutivo, salvo que se le haya permitido obrar del modo que mÃ¡s conveniente le parezca (Art. 1234-3). A partir de este marco normativo, la doctrina nacional ha considerado que â€œ[e]l fiduciario, en cumplimiento de la finalidad perseguida, tiene el poder-deber de contraer obligaciones con cargo al patrimonio autÃ³nomo, respetando los tÃ©rminos y condiciones fijados para el efecto en el contrato.|| Consecuentemente, al surgir tales deudas los bienes fideicomitidos deben servir como respaldo de ellas, de conformidad con lo estatuido en el artÃculo 1227 del CÃ³digo de Comercio, a cuyo tenor los bienes objeto de la fiducia â€œsolo garantizan las obligaciones contraÃdas.â€ || En tal sentido, si bien el patrimonio autÃ³nomo no es persona jurÃdica, sus bienes puede ser gravados por el fiduciario en las mismas condiciones aplicables a un sujeto de derechoâ€74.

46. Es pertinente destacar que el contrato de fiducia mercantil difiere del de fiducia pÃºblica. La figura de la fiducia pÃºblica, que es diferente de la sociedad fiduciaria pÃºblica, se encuentra contemplada en el numeral 5Âº del artÃculo 30 de la Ley 80 de 1993, el cual seÃ±ala, entre otras cosas que: â€œ[l]os encargos fiduciarios que celebren las entidades estatales con las sociedades fiduciarias autorizadas por la Superintendencia Bancaria, tendrÃ¡n por objeto la administraciÃ³n o el manejo de los recursos vinculados a los contratos

que tales entidades celebrenâ€.

En relaciÃ³n con ello, esta CorporaciÃ³n a travÃ©s de la sentencia C-086 de 199576 estimÃ³ que aunque el Estatuto General de la ContrataciÃ³n PÃºblica creÃ³ un nuevo tipo de contrato, sin definirlo, denominado “fiducia pÃºblica”, se puede entender que Ã©ste â€œ(â€¦) no se relaciona con el contrato de fiducia mercantil contenido en el CÃ³digo de Comercio y en las disposiciones propias del sistema financiero. Se trata, pues, de un contrato autÃ³nomo e independiente, mÃ¡s parecido a un encargo fiduciario que a una fiducia (por el no traspaso de la propiedad, ni la constituciÃ³n de un patrimonio autÃ³nomo), al que le serÃ¡n aplicables las normas del CÃ³digo de Comercio sobre fiducia mercantil, en cuanto sean compatibles con lo dispuesto en esta ley”.

AsÃ mismo, como se dijo, esta CorporaciÃ³n en la sentencia C-244 de 201177 revisÃ³ la constitucionalidad del Decreto 4832 de 2010 y lo declarÃ³ exequible bajo el entendido de que la facultad del Fondo Nacional de Vivienda para celebrar contratos fiduciarios serÃa hasta el aÃ±o 201478. Para arribar a dicha decisiÃ³n, la Corte primero se refiriÃ³ a la naturaleza y finalidad del contrato de fiducia mercantil. En este sentido, adujo que este era un contrato utilizado por la administraciÃ³n pÃºblica para cumplir los fines constitucionales previstos en el artÃculo 2Â° Superior. AsÃ, se refiriÃ³ brevemente a la Ley 222 de 1983 como un antecedente del contrato de fiducia pÃºblica contemplado en el numeral 5Âº del artÃculo 30 del Estatuto General de la ContrataciÃ³n PÃºblica. Por otra parte, esta CorporaciÃ³n en esa misma providencia reseÃ±Ã³ las diferencias que existen entre las fiducias pÃºblicas y privadas de la siguiente forma:

i. El contrato de fiducia pÃºblica no permite la transferencia del dominio de los bienes involucrados en el mandato que se otorga. En consecuencia, no se constituye un patrimonio autÃ³nomo diferente al propio.

i. Las entidades pÃºblicas no pueden delegar en las sociedades fiduciarias la adjudicaciÃ³n de contratos que resulten necesarios para el desarrollo de la fiducia pÃºblica.

i. Los contratos de fiducia pÃºblica deben celebrarse con un objeto y plazo determinados.

i. AdemÃ¡s de la vigilancia que ejerce la Superintendencia Financiera sobre las sociedades fiduciarias, la ContralorÃa General de la RepÃºblica, las contralorÃas departamentales, distritales y municipales, deben ejercer control sobre las actuaciones de la fiduciaria en relaciÃ³n con la ejecuciÃ³n de recursos pÃºblicos.

Por Ãºltimo, esta CorporaciÃ³n insistiÃ³ en el margen de configuraciÃ³n legislativa que tiene el Legislador extraordinario para proferir normas que permitan solucionar las situaciones extraordinarias que dieron paso a la declaratoria del Estado de excepciÃ³n que pueden

contemplar el uso de estas formas de administraciÃ³n de bienes.

47. Vale la pena resaltar que en general los fondos especiales pueden suscribir contratos para el cumplimiento de los objetivos que le fueron asignados. En su mayorÃa, estos fondos garantizan el cumplimiento de su objeto mediante contratos fiduciarios. En este sentido, la Corte ha considerado que es constitucional que estos fondos se rijan por el derecho privado. Lo anterior obedece a que el rÃ©gimen de contrataciÃ³n privada permite celebrar contratos de manera mÃ¡s expedita.

48. La jurisprudencia constitucional tambiÃ©n ha precisado que cuando estos fondos se han creado mediante decretos de emergencia, por ejemplo, para conjurar situaciones de crisis econÃ³mica, ambiental o de guerra exterior se ha permitido que se sometan a las reglas del rÃ©gimen de contrataciÃ³n privada como una excepciÃ³n al de contrataciÃ³n pÃºblica, consagrado en el Estatuto de la ContrataciÃ³n PÃºblica (Ley 80 de 1993) y Ley 1150 de 200779, por la urgencia de las situaciones que deben atender, pues requieren medidas necesarias y proporcionales que ayuden a superar las circunstancias particulares que les dieron origen80. Sin embargo, dichas facultades en este contexto no son perennes, pues esta CorporaciÃ³n ha dicho que deben extinguirse al momento en que las condiciones excepcionales que dieron lugar a su creaciÃ³n hubieren fenecido81.

49. En conclusiÃ³n, los fondos especiales hacen parte del presupuesto de rentas y recursos de capital de presupuesto general de la NaciÃ³n. SegÃºn el artÃculo 30 del Estatuto OrgÃ¡nico del Presupuesto pueden ser de dos modalidades: (i) los ingresos definidos en la ley para la prestaciÃ³n de un servicio pÃºblico especÃfico; o (ii) los ingresos pertenecientes a fondos sin personerÃa jurÃdica creados por el Legislador. Los fondos-cuenta82 son fondos especiales, mientras que los fondos-entidad83 corresponden a una entidad de naturaleza pÃºblica que hace parte de la administraciÃ³n pÃºblica, es decir que es una nueva entidad que modifica la estructura de la administraciÃ³n pÃºblica. AsÃ, los fondos-cuenta se refieren al sistema de manejo de recursos que no cuenta con personerÃa jurÃdica, puede ser un patrimonio autÃ³nomo y, en general, se admite que se rijan por las reglas de contrataciÃ³n de derecho privado como una excepciÃ³n a las disposiciones que rigen la contrataciÃ³n pÃºblica, que son temporales en el contexto de situaciones de emergencia.

Naturaleza, objeto y rÃ©gimen del Fondo Colombia en paz. Examen de constitucionalidad de los artÃculos 1Â°, 2Â° y 3Â°.

ArtÃculo 1. Naturaleza del Fondo.

50. El artÃculo primero del Decreto 691 de 2017 establece la sustituciÃ³n del Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto por el Fondo Colombia en Paz como un patrimonio autÃ³nomo del Departamento Administrativo de la Presidencia, sin estructura administrativa propia, administrado por una o varias sociedades fiduciarias pÃºblicas. A su vez, dispone que los actos contratos y actuaciones del FCP se rigen por el derecho privado pero con sujeciÃ³n a los principios de objetividad, moralidad, razonabilidad, transparencia, eficiencia y economÃa.

AsÃ, mediante esta norma el decreto ley bajo examen sustituye un fondo especial sin personerÃa jurÃdica previo por uno similar pero introduce tres elementos nuevos: (i) lo determina como un patrimonio autÃ³nomo; (ii) administrado por una o mÃ¡s sociedades fiduciarias pÃºblicas; y (iii) regido por el derecho privado pero con sujeciÃ³n a los principios de objetividad, moralidad razonabilidad, transparencia, eficiencia y economÃa. Estas modificaciones estructuran su naturaleza como un fondo cuenta y patrimonio autÃ³nomo del orden nacional establecido mediante ley con destinaciÃ³n especÃfica.

51. En primer lugar, se advierte que la medida no crea una entidad pÃºblica, es decir, no se trata de un fondo entidad y, por lo tanto, no modifica la estructura administrativa del DAPRE, sino reemplaza un fondo especial por otro y el Legislador extraordinario tiene la competencia para ejercer dicha facultad.

52. En segundo lugar, la Corte ya ha tenido oportunidad de pronunciarse acerca de la constitucionalidad de fondos especiales con caracterÃsticas similares creados en un contexto excepcional como sistemas de manejo de cuentas, sin estructura administrativa propia, adscritos a una entidad del orden nacional, constituidos como patrimonios autÃ³nomos, administrados por entidades fiduciarias y bajo las reglas del derecho privado. AsÃ, la sentencia C-193 de 201184 estimÃ³ que se ajustaba a la Carta la creaciÃ³n del Fondo Nacional de Calamidades, como un fondo especial, constituido como patrimonio autÃ³nomo y administrado por una entidad fiduciaria estuviera sometido al rÃ©gimen de derecho privado.

En la misma lÃnea, la Corte ha admitido que fondos entidad se rijan de esa manera. En la sentencia C-218 de 199985 se dispuso que era constitucional que el Fondo para la ReconstrucciÃ³n de la RegiÃ³n del Eje Cafetero se sometiera a las reglas de la contrataciÃ³n privada. Lo anterior, pues se considerÃ³ que dado que las condiciones de contrataciÃ³n estatal fueron desarrolladas mediante ley en ejercicio de las competencias otorgadas por el artÃculo 150 de la ConstituciÃ³n era posible que las mismas se exceptuaran por la misma vÃ-a, para aplicar el rÃ©gimen de contrataciÃ³n privada de forma transitoria86. Lo mismo se dijo respecto del Fondo de AdaptaciÃ³n, la sentencia C-251 de 201187.

Cabe enfatizar que en todos los eventos reiterados se precisÃ³ que la temporalidad de la medida justificaba exceptuar a estos fondos del rÃ©gimen de contrataciÃ³n pÃºblica88. Para la Corte, esas consideraciones tambiÃ©n son aplicables en esta ocasiÃ³n no por la naturaleza del fondo, sino en razÃ³n a que las circunstancias que fundamentan la creaciÃ³n del FCP eran excepcionales y transitorias. AsÃ pues, aun cuando en esas oportunidades la Corte se pronunciÃ³ acerca de la posibilidad de exceptuar del rÃ©gimen de contrataciÃ³n pÃºblica a entidades, mientras que en este caso se trata de un fondo-cuenta, en los dos casos se trata del manejo de recursos pÃºblicos que, en principio, deberÃan someterse a dicho rÃ©gimen y la creaciÃ³n de los dos fondos surgiÃ³ de un contexto de transiciÃ³n, por lo cual debe respetar un lÃmite temporal. Por lo anterior, su existencia no puede ser indefinida y debe responder a su fundamento o esto es un instrumento Ã¡gil para la canalizaciÃ³n de recursos de forma temporal. Esta condiciÃ³n se cumple plenamente en este caso, ya que la normativa fija la existencia del Fondo al tÃ©rmino de 10 aÃ±os, de conformidad con el Plan Marco para la ImplementaciÃ³n de los Acuerdos, previsto en el numeral 6.1.1 del Acuerdo Final.

53. Una garantÃa adicional para la administraciÃ³n y ejecuciÃ³n de los recursos pÃºblicos que harÃ¡n parte de este fondo es la inclusiÃ³n de los principios de la funciÃ³n pÃºblica y la contrataciÃ³n estatal en este modelo. El artÃculo 23 del Estatuto General de la ContrataciÃ³n Estatal seÃ±ala que â€œlas actuaciones de quienes intervengan en la contrataciÃ³n estatal se desarrollarÃ¡n con arreglo a los principios de transparencia, economÃa y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la funciÃ³n administrativa. Igualmente, se aplicarÃ¡n en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores pÃºblicos, las reglas de interpretaciÃ³n de la contrataciÃ³n, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativoâ€.

De esta manera, se evidencia que el rÃ©gimen jurÃdico de la contrataciÃ³n pÃºblica se gobierna por cinco (5) categorÃas de principios que se complementan e interrelacionan. Dichos grupos son: (i) los principios de la contrataciÃ³n estatal referidos en la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007 (transparencia, economÃa, responsabilidad, equilibrio econÃ³mico del contrato, interpretaciÃ³n del contrato estatal y selecciÃ³n objetiva); (ii) los principios de la funciÃ³n administrativa, comprendidos en el artÃculo 209 de la ConstituciÃ³n y 3Âº de la Ley 489 de 1998 (buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, eficacia, economÃa, celeridad, imparcialidad, publicidad, responsabilidad y transparencia); (iii) las normas que regulan la conducta de los servidores pÃºblicos; (iv) los principios generales del derecho89; y (v) los principios generales del derecho administrativo que se encuentran consagrados en el artÃculo 3Âº de la Ley 1437 de 2011 o CÃ³digo de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participaciÃ³n, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinaciÃ³n, eficacia, economÃa y celeridad).

En este caso, la disposiciÃ³n incluyÃ³ los principios de objetividad, moralidad, razonabilidad, transparencia, eficiencia y economÃa que surgen del rÃ©gimen de contrataciÃ³n pÃºblica y del artÃculo 209 de la ConstituciÃ³n sobre la funciÃ³n administrativa. Este tipo de sujeciÃ³n no ha sido ajena en la determinaciÃ³n del rÃ©gimen que gobierna los fondos especiales. Por ejemplo, el Fondo Nacional del CafÃ©, como una â€œcuenta especialâ€ del Fondo Nacional de Cafeteros se rige por regla general por los principios de la contrataciÃ³n pÃºblica90. Otro ejemplo de ello, es FONVIVIENDA que segÃºn el artÃculo 2Âº del Decreto 4832 de 2003 puede celebrar contratos de fiducia mercantil para cumplir sus objetivos y, en todo caso, dichos contratos se regirÃ¡n por el derecho privado. No obstante, en el parÃ¡grafo del mismo artÃculo se indica que el negocio fiduciario se desarrollarÃ¡ bajo los principios de transparencia, igualdad, moralidad, celeridad, imparcialidad, libre concurrencia, eficiencia, eficacia, economÃa y publicidad.

Cabe aclarar que los principios que rigen el fondo no se agotan en lo establecido en el artÃculo 1Â° toda vez que ese listado no es taxativo ni excluyente. Lo anterior, puesto que el artÃculo 3Â° del decreto ley incluye los principios del artÃculo 209 de la ConstituciÃ³n. AsÃ pues, los actos, contratos y actuaciones del fondo se rigen por el conjunto de esos principios.

Para la Corte la sujeciÃ³n a dichos principios dota de garantÃas adicionales al FCP y no advierte ningÃºn reparo de inconstitucionalidad en esa incorporaciÃ³n. Todo lo contrario, se trata de una garantÃa para la administraciÃ³n y ejecuciÃ³n de los recursos pÃºblicos.

54. De otra parte, la determinaciÃ³n de la administraciÃ³n por una o varias sociedades fiduciarias pÃºblicas tambiÃ©n ha sido abordada por esta CorporaciÃ³n. La jurisprudencia constitucional ha precisado que la determinaciÃ³n de la administraciÃ³n de fondos mixtos es una cuestiÃ³n que hace parte del margen de configuraciÃ³n del Legislador. AsÃ, en la sentencia C-243 de 200691 que revisÃ³ la constitucionalidad de dicho aspecto del Fondo de Solidaridad Pensional que estaba compuesto por aportes de los afiliados al sistema, como por recursos de origen pÃºblico, en especial de las entidades territoriales, dijo que al tratarse de ingresos de naturaleza parafiscal, su administraciÃ³n era un asunto que estaba sometida a las condiciones que previera el Legislador92. Esta posiciÃ³n fue reiterada en la sentencia C-368 de 201293 que revisÃ³ la constitucionalidad del Fondo para el Pago del Pasivo Pensional de las universidades estatales del orden nacional, por un cargo de violaciÃ³n al derecho a la igualdad y a las protecciones de la libre competencia, al excluir de esa administraciÃ³n a las AFP94. En esa ocasiÃ³n, la Corte declarÃ³ la constitucionalidad de la medida y dijo que â€œen tÃ©rminos de la jurisprudencia constitucional, la definiciÃ³n de las entidades encargadas de la administraciÃ³n de los recursos que conforman el sistema general de seguridad social, es un asunto que hace parte del amplio margen de configuraciÃ³n legislativaâ€. Ã‰ste Ãºltimo, se trataba de un patrimonio autÃ³nomo.

55. En estos tÃ©rminos, es claro que la determinaciÃ³n de la forma de administraciÃ³n de los fondos especiales hace parte del margen de configuraciÃ³n del Legislador e incluye la posibilidad de establecer un fondo organizado como patrimonio autÃ³nomo, administrado por una sociedad fiduciaria pÃºblica95.

ConclusiÃ³n

56. De conformidad con lo anterior, para la Corte el artÃculo 1Â° del Decreto 691 de 2017 es constitucional, pues: (i) el Legislador extraordinario tiene la facultad de crear fondos especiales organizados como patrimonios autÃ³nomos; (ii) Ã©stos se pueden regir por el derecho privado. Cuando su creaciÃ³n estÃ¡ sujeta a situaciones excepcionales se debe atender un criterio de temporalidad para que el mismo desaparezca cuando las condiciones que lo fundamentan tambiÃ©n lo hagan; (ii) la inclusiÃ³n de principios de la contrataciÃ³n pÃºblica y de la funciÃ³n administrativa dota de mayor protecciÃ³n a la disposiciÃ³n y ejecuciÃ³n de recursos pÃºblicos cuando se someten al derecho privado; y (iv) hace parte de la libre configuraciÃ³n del Legislador extraordinario determinar la forma de administraciÃ³n de estos fondos, lo cual puede incluir que sociedades fiduciarias pÃºblicas ejerzan esa labor.

ArtÃculo 2. Objeto del FCP

57. El artÃculo segundo estipula que el objeto del Fondo es ser el principal instrumento para la administraciÃ³n, coordinaciÃ³n, articulaciÃ³n, focalizaciÃ³n y ejecuciÃ³n de las diferentes fuentes de recursos para realizar las acciones necesarias para la implementaciÃ³n del Acuerdo Final, de conformidad con el Plan Marco de ImplementaciÃ³n del mismo y el componente especÃfico para la Paz del Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo, asÃ como el proceso de reincorporaciÃ³n a la vida civil de las FARC-EP y otras acciones del posconflicto. TambiÃ©n seÃ±ala la funciÃ³n de articular la cooperaciÃ³n internacional y la participaciÃ³n y aportes privados y pÃºblicos que se reciban a travÃ©s de

diferentes fuentes.

Para desarrollar su objeto establece que Ã©ste podrÃ¡: (i) crear subcuentas; (ii) articular los demÃ¡s fondos creados o que se creen con el propÃ³sito de canalizar y coordinar los recursos necesarios para los usos e intervenciones dirigidas a consolidar la paz; (iii) recibir aportes no reembolsables de fondos, personas, entes o entidades de cualquier naturaleza jurÃdica nacionales extranjeros o de derecho internacional; (iv) celebrar convenios y contratos incluyendo el contrato de fiducia mercantil; y (v) las demÃ¡s que se requieran.

A su vez, le permite al FCP que para la ejecuciÃ³n de los proyectos celebre contratos de delegaciÃ³n para que entidades pÃºblicas o privadas administren recursos del Fondo o de sus subcuentas, los cuales tambiÃ©n se someten a su rÃ©gimen contractual y reglamentario sujeto a los principios de igualdad moralidad, eficacia economÃa, celeridad, imparcialidad y publicidad.

58. Lo primero que se debe verificar en el anÃ¡lisis de este artÃculo es si se respeta el principio de especializaciÃ³n del gasto96, esto es si la norma que fija la destinaciÃ³n de recursos pÃºblicos permite verificar la claridad de la afectaciÃ³n. En este caso particular, la destinaciÃ³n de los dineros pÃºblicos como patrimonio autÃ³nomo se fija de forma compuesta, primero, por la norma que se revisa, es decir, la que lo crea y, segundo, por los contratos de fiducia mercantil que se celebran para la constituciÃ³n de las subcuentas.

En este sentido, la sentencia C-038 de 200497, que analizÃ³ la destinaciÃ³n de recursos del Fondo de ProtecciÃ³n Social, dijo que los recursos del Presupuesto General de la NaciÃ³n que sean consignados en fondos de creaciÃ³n legal deben establecer de forma clara su destinaciÃ³n, toda vez que existe una reserva legal en materia de ordenaciÃ³n del gasto. TambiÃ©n dijo que los programas sociales que se podrÃan financiar con cargo a los recursos de ese fondo debÃan corresponder â€œal Plan Nacional de Desarrollo o a leyes preexistentes, y el gasto debe haber sido incorporado previamente en el correspondiente presupuesto, tal y como lo ordenan los artÃculos 345 y 346 de la Cartaâ€98.

59. En este caso, el artÃculo 2Â° indica que el FCP es el principal instrumento financiero para administrar las diferentes fuentes de recursos para la implementaciÃ³n del Acuerdo Final, ademÃ¡s lo dota de la funciÃ³n de articular la cooperaciÃ³n internacional y los recursos que provengan de fuentes pÃºblicas y privadas. Entonces, el Fondo tiene un mandato amplio para la administraciÃ³n, coordinaciÃ³n, articulaciÃ³n, focalizaciÃ³n y ejecuciÃ³n de los fondos para la paz pero su objetivo es concreto al delimitarse por los compromisos especÃficos del Acuerdo Final. A su vez, Ã©ste debe ser consistente con: (i) el Plan Marco de ImplementaciÃ³n del Acuerdo Final; (ii) el componente especÃfico para la paz del Plan Plurianual de Inversiones de los Planes Nacionales de Desarrollo; (iii) el proceso de reincorporaciÃ³n a la vida civil de las FARC-EP; y (iv) otras acciones del posconflicto.

Para la Corte, se cumple con el principio de especificidad y la reserva legal para la ordenaciÃ³n del gasto. Esto, pues aunque la norma remita a otros instrumentos diferentes de la misma disposiciÃ³n para conocer el detalle de su destinaciÃ³n, Ã©sta es claramente discernible en la misma y estÃ¡ demarcada de forma precisa. De igual manera, dice expresamente que esa destinaciÃ³n concreta, que rige la creaciÃ³n de subcuentas y el cronograma de erogaciÃ³n de dichos recursos, debe ser consistente con el componente

especÃfico para la paz del Plan Plurianual de Inversiones de los Planes Nacionales de Desarrollo. Luego, la disposiciÃ³n no sÃ³lo seÃ±ala cÃ³mo estÃ¡ afectado el uso de los recursos que administra, sino que ademÃ¡s reconoce la concordancia que debe tener con los Planes Nacionales de Desarrollo. Por lo anterior, se verifica la constitucionalidad del objeto de la medida.

60. En segundo lugar, la Sala no advierte ningÃºn problema de constitucionalidad con el alcance que se le otorga a las atribuciones del Fondo. En efecto, se trata de disposiciones instrumentales dentro del margen de configuraciÃ³n del Legislador extraordinario que permiten que el FCP lleve a cabo su objeto como son: la creaciÃ³n de subcuentas, la articulaciÃ³n de otros fondos, la recepciÃ³n de recursos y la celebraciÃ³n de fiducias mercantiles. Luego, se trata de operaciones necesarias para el desarrollo de su finalidad.

Cabe resaltar que la facultad de constituir fiducias mercantiles ha sido abordada ampliamente por la jurisprudencia en el contexto del anÃ¡lisis de constitucionalidad de la configuraciÃ³n de fondos. En este caso particular se entrega la administraciÃ³n de recursos mixtos, dentro de los que se encuentran recursos pÃºblicos, a una o varias fiducias pÃºblicas. Luego, este arreglo permite que la administraciÃ³n de un patrimonio autÃ³nomo constituya contratos de fiducia mercantil. En la sentencia C-368 de 201299 se dijo que este tipo de negocio jurÃdico era apropiado para garantizar que los recursos se gasten de la forma para lo que fueron destinados en la ley. En esa ocasiÃ³n, la Corte dijo que â€œresulta[aba] acertado que el contrato comercial escogido [fuera] la fiducia mercantil, pues ella es la instituciÃ³n jurÃdica que permite que se conforme un patrimonio autÃ³nomo, afectado exclusivamente para dicho pago de las obligaciones prestacionales que estaban a cargo de las cajas y fondos de previsiÃ³n de las mencionadas universidadesâ€. Luego, la determinaciÃ³n de esa facultad tiene un fin legÃtimo que es asegurar la destinaciÃ³n de los recursos de forma especÃfica mediante un mecanismo que asegure esos resultados.

61. Por Ãºltimo, el parÃ¡grafo del artÃculo 2Â° indica que para la ejecuciÃ³n de proyectos es posible delegar la administraciÃ³n de recursos del FCP o de subcuentas a entidades pÃºblicas o privadas. La Corte no encuentra ningÃºn reparo en esa delegaciÃ³n, que hace parte del margen de configuraciÃ³n del Legislador extraordinario, pues es posible que entidades privadas administren recursos de la NaciÃ³n. AsÃ lo ha considerado esta CorporaciÃ³n, por ejemplo, en el caso de la administraciÃ³n de recursos mixtos como los de los Fondos de Pensiones. No obstante, cabe aclarar que el manejo de recursos pÃºblicos supone un control y vigilancia especÃficos, como se abordarÃ¡ mÃ¡s adelante en el contexto de la revisiÃ³n del artÃculo 11 de la normativa que se examina. Veamos.

El artÃculo 25 de la Ley 100 de 1993 determina la creaciÃ³n del Fondo de Solidaridad Pensional, como una cuenta especial de la NaciÃ³n sin personerÃa jurÃdica, adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. AsÃ mismo, indica que los recursos serÃ¡n administrados â€œ(â€¦) en fiducia por las sociedades fiduciarias de naturaleza pÃºblica, y preferencialmente por las sociedades fiduciarias del sector social solidario, o por las administradoras de fondos de pensiones y/o cesantÃa del sector social solidario, las cuales quedan autorizadas para tal efecto por virtud de la presente leyâ€. El aparte resaltado fue demandado, pues en criterio del demandante, se vulneraban los artÃculos 1Â° y 333 de la ConstituciÃ³n toda vez que se prohibÃa que los fondos privados administraran los recursos

del Sistema General de Pensiones100 y se privilegiaba la administraciÃ³n por fiduciarias pÃºblicas y administradores del sector solidario.

Esta CorporaciÃ³n a travÃ©s de la sentencia C-243 de 2006101 concluyÃ³ que la expresiÃ³n acusada era exequible, dado que: (i) la decisiÃ³n de entregar la administraciÃ³n de los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional a las sociedades fiduciarias de naturaleza pÃºblica, y preferencialmente por las sociedades fiduciarias del sector social solidario, o por las administradoras de fondos de pensiones y/o cesantÃas del sector social solidario, hace parte del margen de configuraciÃ³n normativa; y (ii) de una lectura detenida de la norma se desprende que el Legislador â€œno excluyÃ³ de plano a las sociedades fiduciarias de naturaleza privadasâ€ para la administraciÃ³n de los recursos.

De manera similar, la sentencia C-368 de 2012102 estudiÃ³ una demanda de inconstitucionalidad presentada en contra de la expresiÃ³n â€œfiduciariaâ€ contenida en el artÃculo 2Â° de la Ley 1371 de 2009103. Lo anterior, pues en criterio de la accionante, se desconocÃan los derechos a la igualdad (artÃculo 13 C.P.), seguridad social (artÃculo 48 C.P.) y libre competencia (artÃculo 333 C.P.), debido a que impedÃa que las Administradoras de Fondos Pensionales (AFP) pudieran gestionar y controlar los recursos para el pago del pasivo pensional de las universidades estatales de nivel nacional y territorial. A su vez, la demandante consideraba que deberÃan ser las AFP quienes controlaran los mencionados recursos, en tanto son entidades creadas por el Legislador para arbitrar, con criterios de experticia y especificidad, los recursos de la seguridad social en pensiones.

Luego de hacer un juicio de proporcionalidad, este Tribunal declarÃ³ exequible la expresiÃ³n acusada. Al respecto, la Corte considerÃ³ que â€œ(â€¦) la preferencia del Legislador por el contrato de fiducia mercantil para la administraciÃ³n de los recursos del Fondo, tiene pleno sustento en la necesidad de otorgar un tratamiento adecuado a esos recursos pÃºblicosâ€. Igualmente, enfatizÃ³ que si el objetivo de la legislaciÃ³n objeto de anÃ¡lisis era fijar reglas para la concurrencia de recursos del presupuesto nacional en el pago del pasivo pensional de las universidades pÃºblicas, era acertado que el contrato comercial escogido fuera la fiducia mercantil, pues ella es la instituciÃ³n jurÃdica que permite que se conforme un patrimonio autÃ³nomo, afectado exclusivamente para dicho pago de las obligaciones prestacionales que estaban a cargo de las cajas y fondos de previsiÃ³n de las mencionadas universidades. A su vez, que el margen de configuraciÃ³n del Legislador le permitÃa designar a entidades pÃºblicas y no a las AFP en esas labores.

62. De conformidad con lo anterior, la designaciÃ³n de la forma de administraciÃ³n de un fondo cuenta organizado mediante un patrimonio autÃ³nomo hace parte de la libre configuraciÃ³n del Legislador extraordinario que no le impide establecer una delegaciÃ³n para que entidades pÃºblicas o privadas administren la ejecuciÃ³n de proyectos.

ConclusiÃ³n

63. En consecuencia, la Sala no encuentra ningÃºn reproche de constitucionalidad en la norma revisada, porque: (i) se cumple con el principio de especificidad y la reserva legal para la ordenaciÃ³n del gasto. Esto, pues aunque la norma remita a otros instrumentos para conocer el detalle de su destinaciÃ³n, Ã©sta es claramente discernible y estÃ¡ demarcada de forma precisa en la disposiciÃ³n; (ii) las funciones otorgadas al FCP son instrumentales para

llevar a cabo su objeto y se encuadran dentro del margen de configuraciÃ³n del Legislador extraordinario, como operaciones necesarias para el desarrollo de su finalidad; y (iii) la designaciÃ³n de la forma de administraciÃ³n de un fondo-cuenta organizado mediante un patrimonio autÃ³nomo hace parte de la libre configuraciÃ³n del Legislador extraordinario, lo cual admite la determinaciÃ³n de una delegaciÃ³n para que entidades pÃºblicas o privadas administren la ejecuciÃ³n de sus recursos o subcuentas. Por lo anterior, se declararÃ¡ exequible el artÃculo 2Â° del Decreto Ley 691 de 2017.

ArtÃculo 3Â°. RÃ©gimen del FCP

64. El artÃculo 3Â° del Decreto Ley 691 de 2017 establece que los actos, contratos, actuaciones y la administraciÃ³n de los recursos del FCP se regirÃ¡n por el derecho privado con observancia a los principios de igualdad, moralidad, eficacia economÃa, celeridad, imparcialidad y publicidad de que trata el artÃculo 209 de la ConstituciÃ³n.

A su vez, fija un lÃmite temporal a la existencia del fondo de 10 aÃ±os de conformidad con el Plan Marco para la ImplementaciÃ³n de los Acuerdos previsto en el numeral 6.1.1 del Acuerdo Final, el cual serÃ¡ aprobado por el Consejo Nacional de PolÃtica EconÃ³mica y Social.

65. En este punto, la Corte reitera las consideraciones efectuadas acerca del artÃculo 1Â° que son extensivas a esta norma por versar sobre el mismo asunto. En ese anÃ¡lisis se estableciÃ³ que no existÃa ningÃºn reparo de constitucionalidad en que un fondo cuenta como Ã©ste, organizado como un patrimonio autÃ³nomo, estuviera sometido al rÃ©gimen contractual privado y a los principios de la contrataciÃ³n estatal y de la funciÃ³n pÃºblica.

66. Como se advirtiÃ³, el segundo inciso de la disposiciÃ³n fija un lÃmite temporal a la existencia del fondo, que el Gobierno justifica en su concordancia con el Plan Marco para la implementaciÃ³n del Acuerdo Final, previsto en su numeral 6.1.1. Para la Corte, la vocaciÃ³n temporal del FCP es razonable por dos motivos. Primero, porque su existencia concuerda con los tiempos estipulados en el Acuerdo Final para su implementaciÃ³n, lo cual es coherente entre el marco que origina las circunstancias excepcionales y las medidas que lo implementan. Entonces, la determinaciÃ³n de un lÃmite temporal reconoce que su naturaleza tiene el objetivo de conjurar una situaciÃ³n por fuera de la normalidad. AsÃ, no se trata de crear un instrumento que exceda la finalidad para la que fue diseÃ±ado, sino que Ã©ste responde a las circunstancias que motivan su creaciÃ³n.

En segundo lugar, son extensibles las consideraciones que se hicieron en el examen del artÃculo 1Â° acerca de la temporalidad de los Fondos que se han creado en el contexto de una emergencia mediante el uso de facultades legislativas. En dicho anÃ¡lisis, se dijo que existÃa una restricciÃ³n temporal a las medidas que crean fondos-entidad mediante decretos en estado de excepciÃ³n y que, por lo tanto, su existencia no podÃa ser indefinida. Lo anterior, pues si el fundamento que daba lugar al uso de facultades extraordinarias era una circunstancia excepcional y los fondos se creaban con el objetivo de atender esa situaciÃ³n su vocaciÃ³n debÃa compaginarse con esa realidad y debÃan tener un lÃmite temporal que se delimitaba en relaciÃ³n con el cumplimiento del objetivo. El fundamento de esa consideraciÃ³n surgiÃ³ de las sentencias C-218 de 199 y 251 de 2011, a partir de la excepciÃ³n del rÃ©gimen de contrataciÃ³n estatal.

Como se dijo en el examen del artÃculo 1Â°, aun cuando no se trata de situaciones iguales, la creaciÃ³n de este fondo-cuenta se da en el contexto de una transiciÃ³n, que exige medidas excepcionales. Por lo anterior, esas medidas deben estar delimitadas en el tiempo para justificar la excepciÃ³n del rÃ©gimen de contrataciÃ³n estatal, como en efecto sucede en este caso. AsÃ pues, el inciso segundo del artÃculo 3Â° del Decreto Ley 691 de 2017 respeta ese razonamiento y establece un lÃmite temporal a la existencia del Fondo que se ajusta a la jurisprudencia de esta CorporaciÃ³n.

ConclusiÃ³n

67. De conformidad con lo anterior, el artÃculo 3Â° del Decreto Ley 691 de 2017 serÃ¡ declarado exequible ya que, como se advirtiÃ³ en el anÃ¡lisis del artÃculo 1Â°. no existe ningÃºn reparo de constitucionalidad en que un fondo-cuenta como Ã©ste, organizado como un patrimonio autÃ³nomo, este sometido al rÃ©gimen contractual privado y a los principios de la contrataciÃ³n estatal y de la funciÃ³n pÃºblica. En el mismo sentido, su vocaciÃ³n temporal es razonable, pues atiende a la finalidad de su creaciÃ³n y permite la excepciÃ³n al rÃ©gimen de contrataciÃ³n estatal.

Estructura y administraciÃ³n de los fondos especiales. Examen de constitucionalidad de los artÃculos 4Â°, 5Â°, 6Â°, 7Â° y 12.

68. Los artÃculos 4Â°, 5Â°, 6Â°, 7Â° y 12 del Decreto Ley 691 de 2017 establecen los Ã³rganos de gobernanza del FCP que se estructuran mediante un Consejo Directivo, un Director Ejecutivo designado por el anterior Ã³rgano y un empleado pÃºblico que es el ordenador del gasto y el artÃculo 12 establece que el pago de la remuneraciÃ³n del director ejecutivo asÃ como de los administradores incluyendo los fiduciarios, se atenderÃ¡ con cargo a los recursos del FCP y sus subcuentas. El Gobierno justifica la estructura del fondo como una forma de establecer garantÃas adicionales para que los recursos que integran el FCP se destinen de forma Ã¡gil y eficiente para los propÃ³sitos que persiguen, de acuerdo con los artÃculos 1Â° y 2Â° de la normativa. Como se ha dicho ampliamente en esta providencia, en general, la determinaciÃ³n de la estructura de los fondos especiales hace parte del margen de configuraciÃ³n del Legislador. AsÃ, la Corte en diferentes oportunidades ha analizado la estructura y las funciones de diferentes fondos y ha determinado su constitucionalidad.

69. Por ejemplo, el Decreto Ley 1547 de 1984, modificado por el Decreto Ley 919 de 1989, creÃ³ el Fondo Nacional de Calamidades como una cuenta especial de la NaciÃ³n con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadÃstica, con fines de interÃ©s pÃºblico y asistencia social, dedicado a la atenciÃ³n de las necesidades originadas en situaciones de desastre o de calamidad o de naturaleza similar, manejado por la sociedad Fiduciaria La Previsora S.A. Asimismo, el artÃculo 70 del decreto mencionado, reseÃ±a que los bienes y derechos que integran el Fondo constituyen un patrimonio autÃ³nomo destinado al cumplimiento de las finalidades por las cuales fue constituido.

Los artÃculos 1Âº104, 2Âº105 y 7Âº106 del Decreto Ley 919 de 1989 que establecen su estructura fueron modificados por el Decreto 4702 de 2010 de la siguiente forma: (i) se cambiÃ³ la Junta Consultora del Fondo Nacional de Calamidades, por una Junta Directiva, ajustando los miembros que la conforman; (ii) se creÃ³ la Gerencia del Fondo Nacional de Calamidades para la atenciÃ³n de la fase humanitaria y de rehabilitaciÃ³n con el fin de

conjurar la crisis generada por el fenÃ³meno de la NiÃ±a 2010-2011; (iii) se seÃ±alaron las funciones del ComitÃ© Operativo Nacional para la atenciÃ³n de desastres; y (iv) se ajustÃ³ la conformaciÃ³n del ComitÃ© Nacional para la AtenciÃ³n y prevenciÃ³n de desastres. Luego, el arreglo de una junta y un gerente, no ha sido ajeno al diseÃ±o de los fondos especiales.

La sentencia C-193 de 2011107 estudiÃ³ la constitucionalidad de las modificaciones introducidas por ese decreto y concluyÃ³ que cumplÃa los requisitos de conexidad, necesidad y proporcionalidad. EspecÃficamente, la Corte sostuvo que las disposiciones buscaban â€œconjurar la crisis, mediante el ajuste y fortalecimiento de las instancias de planeaciÃ³n, coordinaciÃ³n y gerencia del Fondo Nacional de Calamidades y del Sistema Nacional de Desastres y la agilizaciÃ³n de los procesos contractuales y de flujo de recursos, para la atenciÃ³n Ã¡gil y eficiente de la poblaciÃ³n afectada y la entrega oportuna de la ayuda humanitaria y de rehabilitaciÃ³nâ€. Igualmente, indicÃ³ que estas modificaciones permitÃan realizar de manera idÃ³nea la coordinaciÃ³n entre el Gobierno, las entidades territoriales y las instituciones privadas, para la atenciÃ³n Ã¡gil y eficiente de las necesidades generadas como consecuencia del fenÃ³meno climatolÃ³gico de â€œLa NiÃ±aâ€. De conformidad con lo expuesto, la Corte declarÃ³ exequibles los artÃculos seÃ±alados.

70. De igual manera, el Fondo AdaptaciÃ³n creado por medio del Decreto 4819 de 2010, seÃ±alaba en sus artÃculos 2Âº108, 3Âº y 4Âº109que la direcciÃ³n y administraciÃ³n del fondo estarÃa a cargo de un Consejo Directivo y un Gerente a quiÃ©n le corresponderÃa la representaciÃ³n legal de la entidad. A travÃ©s de la sentencia C-251 de 2011110 esta CorporaciÃ³n hizo una revisiÃ³n del mencionado decreto y sostuvo que la estructura del Fondo cumplÃa con los requisitos de conexidad, necesidad y proporcionalidad, ya que: (i) guardaba estrecha relaciÃ³n con las causas que originaron la emergencia ambiental; (ii) era necesaria para lograr el objetivo por el cual fue constituido el Fondo. AdemÃ¡s, era necesario que el Gobierno lo fijara, porque de lo contrario tendrÃa que haberlo hecho el Congreso y ello generarÃa mayores retrasos en la disminuciÃ³n de la crisis; y (iii) era proporcional, en cuanto perseguÃa finalidades constitucionales, permitÃa la participaciÃ³n mancomunada del Gobierno, entidades privadas y sociedad civil, y permitÃa que el Gobierno actuara de manera mÃ¡s pronta y cÃ©lere.

Por otra parte, considerÃ³ que las normas que regulaban los Ã³rganos de direcciÃ³n, tambiÃ©n cumplÃan con los requisitos de conexidad, necesidad y proporcionalidad. Lo anterior, por cuanto: (i) el establecimiento de un Ã³rgano de decisiÃ³n de alta gerencia, en cabeza tanto del Consejo Directivo como de su gerente, permitÃa el manejo eficiente y transparente de los recursos obtenidos para superar la emergencia e impedir la extensiÃ³n de sus efectos y la planificaciÃ³n, ejecuciÃ³n y acompaÃ±amiento de los proyectos encaminados a la construcciÃ³n, reconstrucciÃ³n y rehabilitaciÃ³n de las zonas afectadas; (ii) la existencia de mecanismos ordinarios, el Sistema Nacional para la PrevenciÃ³n y AtenciÃ³n de Desastres y su estructura interna son insuficientes para contrarrestar los efectos de la calamidad. AsÃ, la gravedad de la situaciÃ³n ameritaba crear un ente especial, con una estructura particular, que asegurara el cumplimiento de los fines del Fondo; y (iii) las funciones asignadas al Consejo Directivo era necesarias para que el Fondo cumpliera con los fines previstos en su decreto de constituciÃ³n.

71. De las anteriores consideraciones se desprende que, en general, la determinaciÃ³n de la estructura de los fondos especiales hace parte del amplio margen de configuraciÃ³n del Legislador en la materia y las formas organizativas que incluyan un consejo o junta directiva, asÃ como un director ejecutivo o un gerente han sido consideradas ajustas a la Carta, pues tienen una finalidad legÃtima que es la de garantizar la eficiencia en la administraciÃ³n y ejecuciÃ³n de recursos.

ArtÃculo 4Â° Consejo Directivo y DirecciÃ³n.

72. El artÃculo 4Â° del decreto ley bajo estudio establece que el FCP tendrÃ¡ un Consejo Directivo y un Director Ejecutivo. Esta norma no merece mayores consideraciones, pues como se ha dicho la determinaciÃ³n de la estructura y administraciÃ³n de los fondos especiales hace parte del margen de configuraciÃ³n del Legislador extensible al Legislador extraordinario. Por ello, estas caracterÃsticas no varÃan de las formas en cÃ³mo se ha establecido la estructura de otros fondos, particularmente aquellos que sÃ tienen personerÃa jurÃdica. Entonces, para la Sala esta disposiciÃ³n no encuentra ningÃºn reparo de constitucionalidad y serÃ¡ declarada exequible.

ArtÃculo 5Â°. Funciones del Consejo Directivo.

75. El artÃculo 5Â° establece las funciones del Consejo Directivo asÃ:

â€œ1. Designar el Director Ejecutivo, establecer sus funciones y el perÃodo de su vinculaciÃ³n.

2. Aprobar los planes y proyectos que deban ejecutarse con cargo a los recursos del FCP, de acuerdo con el artÃculo 2 del presente decreto.

3. Aprobar los negocios fiduciarios que se requieran para el manejo y disposiciÃ³n de los recursos del FCP.

4. Designar una firma de reconocido prestigio internacional para que ejerza la auditorÃa sobre los actos y contratos que realice el FCP.

5. Rendir al Presidente de la RepÃºblica informes periÃ³dicos de gestiÃ³n y resultados, los cuales serÃ¡n pÃºblicos.

6. Aprobar la creaciÃ³n, fusiÃ³n o supresiÃ³n de las subcuentas que se requieran.

7. Dictar el reglamento del FCP, tomando en consideraciÃ³n los principios de transparencia y los de la funciÃ³n administrativa y de la gestiÃ³n fiscal de que tratan los artÃculos 209 y 267 de la ConstituciÃ³n PolÃtica, respectivamente, segÃºn sea el caso.

8. Todas las demÃ¡s que se requieran para el cabal cumplimiento de los objetivos del FCP.

9. Establecer mecanismos de control para la ejecuciÃ³n de los recursos.

ParÃ¡grafo. El Director Ejecutivo serÃ¡ contratado por el administrador del FCPâ€.

Numeral primero: DesignaciÃ³n del director ejecutivo.

76. Para la Corte, la designaciÃ³n del director ejecutivo, el establecimiento de sus funciones y su periodo por parte del consejo directivo de un fondo organizado como patrimonio autÃ³nomo hace parte del margen de configuraciÃ³n del Legislador extraordinario. La sentencia C-218 de 1999111 dijo que la designaciÃ³n del director ejecutivo por parte del consejo directivo de un fondo se ajustaba al artÃculo 189-13 de la ConstituciÃ³n que establece que el Presidente de la Republica es el que nombra a quienes desempeÃ±an empleos nacionales "cuya provisiÃ³n no sea por concurso o no corresponda a otros funcionarios o corporaciones, segÃºn la ConstituciÃ³n o la ley"112. Por lo tanto, la determinaciÃ³n en la ley de un arreglo diferente a la nominaciÃ³n por parte del Presidente se ajustaba a la Carta Superior. De forma similar, la sentencia C-251 de 2011113 concluyÃ³ que cuando la norma establecÃa que el Presidente designarÃa dicho cargo para un fondo entidad, no se violaba la norma constitucional referida.

77. En este caso, aun cuando no se trata de un fondo-entidad, sino de un fondo especial con una naturaleza diferente, el director ocupa una posiciÃ³n similar del orden nacional y es posible en tÃ©rminos constitucionales que la forma de su designaciÃ³n sea determinada en la ley, como se hace en este numeral.

Numerales segundo, tercero, sexto, sÃ©ptimo y octavo: aprobaciÃ³n de planes y proyectos, creaciÃ³n, fusiÃ³n o supresiÃ³n de las subcuentas que se requieren, elaboraciÃ³n del reglamento y las demÃ¡s necesarias para los cumplir objetivos del FCP.

78. En lÃnea con lo expuesto, las funciones del consejo directivo, como el Ã³rgano encargado de: (i) aprobar los planes y proyectos para ejecutar los recursos del FCP; (ii) aprobar los negocios fiduciarios; (iii) decidir la creaciÃ³n, fusiÃ³n o supresiÃ³n de las subcuentas; asÃ como de (iv) determinar el reglamento son funciones ordinarias de un Ã³rgano de gobernanza de esa naturaleza, que hacen parte del margen de configuraciÃ³n del Legislador extraordinario y responden a facultades instrumentales que se ajustan al objeto y naturaleza del fondo, asÃ como a la ConstituciÃ³n.

Numerales cuarto, quinto y noveno: designaciÃ³n de firma de reconocido prestigio internacional para ejercer auditorÃa, mecanismos de auditorÃa interna y rendiciÃ³n de informes al Presidente.

79. El numeral cuarto, dispone que el Consejo Directivo designarÃ¡ una firma de reconocido prestigio internacional para que ejerza la auditorÃa sobre los actos y contratos que realice el FCP. Por su parte, el numeral noveno seÃ±ala que el consejo directivo establecerÃ¡ los mecanismos de control para la ejecuciÃ³n de los recursos. AsÃ mismo, el numeral quinto faculta al consejo directivo para que elabore informes periÃ³dicos de gestiÃ³n y resultados y que el mismo sea rendido ante el Presidente. En el acÃ¡pite de revisiÃ³n del artÃculo 11 de este decreto ley se abordarÃ¡n ampliamente las consideraciones sobre el control y vigilancia fiscal, aquÃ sÃ³lo se referirÃ¡ a las reglas precisas sobre estas funciones que la jurisprudencia ha delimitado.

En relaciÃ³n con la potestad legal de designar a una firma de reconocido prestigio internacional para ejercer la vigilancia fiscal (que se encuentra a cargo de la ContralorÃa General de la RepÃºblica) en los tÃ©rminos del artÃculo 267 Superior, la Corte Constitucional ha recordado que, cuando la ley lo establezca, se podrÃ¡ encargar a particulares para

desarrollar esta funciÃ³n siempre y cuando se cumpla con las condiciones previstas en la citada norma constitucional, a saber: (i) se trata de una funciÃ³n excepcional; (ii) la vigilancia debe hacerse por empresas privadas colombianas; (iii) escogidas por concurso pÃºblico de mÃ©ritos; y (iv) contratadas previo concepto del Consejo de Estado.

No obstante, en este caso las condiciones anteriormente referidas no resultan aplicables, toda vez que la funciÃ³n enunciada en el numeral cuarto del artÃculo 5Â° del Decreto Ley 691 de 2017 no corresponde a la hipÃ³tesis regulada en el inciso segundo del artÃculo 267 de la ConstituciÃ³n PolÃtica.

En efecto, la disposiciÃ³n constitucional hace referencia a los requisitos necesarios para que, en casos especiales, la ley autorice a empresas privadas colombianas a desarrollar la funciÃ³n de vigilancia fiscal que la Carta asignÃ³ a la ContralorÃa General de la RepÃºblica. De este modo, la expresiÃ³n â€œla vigilanciaâ€ contenida en el artÃculo 267 de la ConstituciÃ³n alude al mismo control fiscal que desarrolla la entidad pÃºblica114. En contraste, la norma objeto de anÃ¡lisis autoriza al Consejo Directivo del FCP a designar a una firma de reconocido prestigio internacional para que ejerza la auditorÃa sobre los actos y contratos que realice el fondo.

Aunado a lo anterior, esta CorporaciÃ³n ha indicado que la administraciÃ³n de un flujo de recursos importante, que incluye bienes pÃºblicos y privados, permite que se establezcan controles adicionales a aquellos que son competencia de la ContralorÃa General de la RepÃºblica115. Por lo tanto, la Sala estima que la â€œauditorÃa de los actos y contratosâ€ no puede confundirse con las funciones de control y vigilancia fiscal encomendadas a la ContralorÃa en la medida en que, en el primer caso, existe un control de carÃ¡cter interno del FCP mientras que, en el segundo, se trata de un control fiscal externo.

De este modo, se debe distinguir entre: (i) la delegaciÃ³n del control fiscal externo a empresas privadas colombianas escogidas por concurso pÃºblico de mÃ©ritos, la cual sÃ³lo puede ser autorizada por la ley en casos especiales, previo concepto del Consejo de Estado. Cabe resaltar que, en la actualidad, el artÃculo 31 de la Ley 42 de 1993 autoriza a los Ã³rganos de control fiscal para contratar dicha vigilancia fiscal; y (ii) la contrataciÃ³n de particulares para desarrollar funciones de control interno la cual, aunque debe desarrollarse igualmente por empresas privadas colombianas, se sujeta a lo previsto por el artÃculo 269120 de la ConstituciÃ³n PolÃtica. AsÃ las cosas, la entidad pÃºblica podrÃa contratar a una entidad privada para realizar el control interno en los tÃ©rminos regulados por la ley, a diferencia de la vigilancia fiscal pues, como se advirtiÃ³, la contrataciÃ³n de Ã©sta en los casos especiales que autoriza la ley corresponde a las contralorÃas121.

En conclusiÃ³n, el numeral cuarto del decreto ley analizado corresponde al segundo supuesto, es decir, a la contrataciÃ³n de empresas privadas colombianas para desarrollar funciones de control interno. Por ende, no resultan aplicables las restricciones previstas en el artÃculo 267, numeral 2, pues dicha norma regula la posibilidad de delegar en un particular la vigilancia fiscal que se encuentra a cargo de la ContralorÃa. En cambio, la norma estudiada faculta al Consejo Directivo del FCP para que designe a una empresa privada de reconocido prestigio internacional con el fin de auditar los actos y contratos del fondo, lo cual se enmarca en la autorizaciÃ³n otorgada por el artÃculo 269 superior, como fue expuesto

anteriormente.

No obstante, la determinaciÃ³n de vigilancia interna por parte de instituciones privadas no releva a la ContralorÃa General de cumplir con sus funciones, sino que se trata de un control que coexiste con el que ejerce dicha entidad pÃºblica. De este modo, se garantiza la amplitud e integralidad del control fiscal, los cuales son aspectos definitorios de esta funciÃ³n pÃºblica como se expondrÃ¡ posteriormente.

En tal sentido, se verifica que los numerales cuarto y noveno del artÃculo 5Â° del Decreto Ley 691 de 2017 son constitucionales dado que los controles internos para la ejecuciÃ³n de recursos que estos contemplan no sustituyen ni reemplazan las funciones de control y vigilancia fiscal que ejerce la ContralorÃa General de la RepÃºblica. Por el contrario, se trata de un mecanismo complementario que contribuye a garantizar la transparencia y eficiencia en la gestiÃ³n fiscal de los recursos pÃºblicos del FCP.

80. Por Ãºltimo, en relaciÃ³n con el numeral quinto acerca de la rendiciÃ³n de informes ante el Presidente, la Corte ha establecido que esa funciÃ³n es plenamente compatible con la ConstituciÃ³n pero no suple, sustituye ni desplaza la funciÃ³n de control fiscal propia de la ContralorÃa, cuya vigilancia de la gestiÃ³n fiscal del Estado incluye el â€œcontrol financiero, de gestiÃ³n y de resultados, fundado en la eficiencia, la economÃa, la equidad y la valoraciÃ³n de los costos ambientalesâ€.

ConclusiÃ³n

81. En suma, se declararÃ¡ exequible el artÃculo 5Â° del Decreto Ley 691 de 2017 que establece las funciones del Consejo Directivo, en la medida en que se trata de normas instrumentales para el funcionamiento del FCP, propio del margen de configuraciÃ³n del Legislador extraordinario.

ArtÃculo 6Â°. OrdenaciÃ³n del Gasto.

82. El artÃculo 6 establece que â€œla ordenaciÃ³n del gasto del FCP y sus subcuentas, estarÃ¡ a cargo del Director para el Posconflicto del Departamento Administrativo de la Presidencia de la RepÃºblica, o por el funcionario del Nivel Directivo que designe el Directorâ€.

83. El artÃculo 110 del Estatuto OrgÃ¡nico del Presupuesto seÃ±ala quienes son los ordenadores del gasto e indica que dicha facultad estarÃ¡ â€œ(â€¦) en cabeza del jefe de cada Ã³rgano quien podrÃ¡ delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serÃ¡n ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el estatuto general de contrataciÃ³n de la administraciÃ³n pÃºblica y en las disposiciones legales vigentesâ€ (negrilla fuera del texto original).

La jurisprudencia de esta CorporaciÃ³n ha dicho que el ordenador del gasto â€œ(â€¦) se refiere a la capacidad de ejecuciÃ³n del presupuesto. Ejecutar el gasto, significa que, a partir del programa de gastos aprobado – limitado por los recursos aprobados en la ley de presupuesto -, se decide la oportunidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto, funciones que ataÃ±en al ordenador del gastoâ€122.

84. El artÃculo aludido seÃ±ala quienes pueden ser lo ordenadores del gasto para el Fondo Colombia en Paz. En efecto, la norma indica que el ordenador puede ser: (i) el Director del Posconflicto; o (ii) un funcionario de â€œnivel directivoâ€ que designe Ã©ste mismo. En este sentido, se evidencia que el artÃculo avala que sean dos sujetos quienes sean los ordenadores del gasto. No obstante, dicha posibilidad es disyuntiva, es decir, que en caso de que el primero de ellos (director ejecutivo) no pueda ordenar el gasto, lo harÃ¡ el funcionario del nivel directo que hubiere sido nombrado por el Ã©ste.

ConclusiÃ³n

85. La Sala Plena no evidencia ningÃºn reparo de constitucionalidad en contra de la norma analizada, pues tal y como lo fija el Estatuto OrgÃ¡nico del Presupuesto, los ordenadores del gasto solamente podrÃ¡n ser: (i) el jefe del Ã³rgano que ejecuta el presupuesto, quien en este caso es el Director para el Posconflicto; o (ii) un funcionario del nivel ejecutivo nombrado por dicho sujeto. En conclusiÃ³n, la disposiciÃ³n analizada se ajusta al ordenamiento constitucional, y por tanto, serÃ¡ declarada exequible.

ArtÃculo 7Â°. IntegraciÃ³n del Consejo Directivo.

86. El artÃculo 7Â° del Decreto Ley 691 de 2017 dispone que: (i) el Consejo Directivo estarÃ¡ integrado por siete miembros que serÃ¡n nombrados por el Presidente de la RepÃºblica; (ii) que serÃ¡ presidido por el miembro que determine el Presidente; (iii) los miembros no son empleados publicos por hacer parte del Consejo; (iv) la obligaciÃ³n que tienen los Directores del Posconflicto y el Fondo Colombia en Paz de participar en las sesiones del Consejo. No obstante, el parÃ¡grafo 2 seÃ±ala que su participaciÃ³n serÃ¡ restringida, en la medida que tendrÃ¡n voz pero no voto; (v) la posibilidad que tienen otros funcionarios para asistir a las sesiones de ser invitados de acuerdo con su reglamento; (vi) la posibilidad del consejo directivo de invitar a representantes de entidades territoriales a acudir a las sesiones del Consejo con voz pero sin voto.

87. Para la Corte, los arreglos establecidos en la norma acerca de la composiciÃ³n y designaciÃ³n del Consejo Directivo, asÃ como de la participaciÃ³n de otros funcionarios o representantes de entidades territoriales hacen parte del amplio margen de configuraciÃ³n del Legislador extraordinario y se asimila a estructuras que la Corte ha revisado antes y determinado constitucionales. No obstante, se deben hacer algunas precisiones acerca del parÃ¡grafo primero.

88. En efecto, pese a que los integrantes del Consejo Directivo no tienen, por el sÃ³lo hecho de conformarlo, el carÃ¡cter de empleados pÃºblicos, la Sala estima pertinente recordar que tanto ellos como el Director Ejecutivo y los administradores del fondo pueden ser sujetos disciplinables en la medida en que desarrollen funciones pÃºblicas.

En este sentido, se destaca que en los artÃculos 53 y siguientes del CÃ³digo Disciplinario Ãšnico (Ley 734 de 2002)123 se encuentra contenido el rÃ©gimen especial aplicable a los particulares que â€œejerzan funciones pÃºblicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes, administren recursos pÃºblicos u oficialesâ€124 (se resalta). Al respecto, conviene precisar que esta CorporaciÃ³n ha avalado que el Legislador establezca la responsabilidad de particulares que ejerzan funciones pÃºblicas

â€œcon arreglo al principio de legalidadâ€ 125.

89. Expuesto lo anterior, cabe indicar que en el caso especÃfico de los fondos la Corte Constitucional ha puesto de presente que la calidad de particulares de los miembros de los Ã³rganos de direcciÃ³n y administraciÃ³n de tales patrimonios no los exime de las responsabilidades disciplinarias, fiscales y penales a las que haya lugar.

En la sentencia C-218 de 1999126, ampliamente citada, esta CorporaciÃ³n analizÃ³ una disposiciÃ³n semejante al parÃ¡grafo 1Âº del artÃculo 7 que se estudia en esta ocasiÃ³n. En aquella oportunidad, la Corte determinÃ³ que era exequible la expresiÃ³n â€œ[l]os miembros del Consejo Directivo, aunque ejercen funciones pÃºblicas, no adquieren por ese hecho el carÃ¡cter de servidores pÃºblicosâ€. Sin embargo, advirtiÃ³ que:

â€œquienes integran el Consejo, aun tratÃ¡ndose de particulares, siguen siendo responsables ante las autoridades por todas aquellas conductas, acciones y omisiones que repercutan en daÃ±o o peligro para el patrimonio pÃºblico o para la gestiÃ³n y los resultados de la actividad que se les encomienda. Las eventuales responsabilidades de tales personas pueden deducirse en el campo penal, en el civil y en el fiscal, de conformidad con las normas de la ley, que, segÃºn el artÃculo 123 de la Carta, â€œdeterminarÃ¡ el rÃ©gimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeÃ±en funciones pÃºblicas y regularÃ¡ su ejercicioâ€127.

ConclusiÃ³n

90. En consecuencia, la Sala Plena de la Corte Constitucional declararÃ¡ la exequibilidad del artÃculo 7Â° de Decreto 691 de 2017, pues los arreglos establecidos en la norma acerca de la composiciÃ³n y designaciÃ³n del Consejo Directivo, asÃ como de la participaciÃ³n de otros funcionarios o representantes de entidades territoriales hacen parte del amplio margen de configuraciÃ³n del Legislador extraordinario y se asimilan a estructuras que la Corte ha revisado antes y determinado constitucionales. Adicionalmente, la disposiciÃ³n no exime a los integrantes del Consejo Directivo de las eventuales responsabilidades disciplinarias, fiscales, civiles y penales a las que haya lugar, en tanto tales particulares desempeÃ±an funciones pÃºblicas.

ArtÃculo 12. RemuneraciÃ³n.

91. El artÃculo 12 dispone que el pago de la remuneraciÃ³n del director ejecutivo asÃ como de los administradores que se designen, incluyendo los fiduciarios, se harÃ¡ con cargo al FCP y a sus subcuentas.

Para la Corte, tanto la remuneraciÃ³n del director ejecutivo como el pago de los costos de administraciÃ³n del FCP hacen parte del amplio margen de configuraciÃ³n del Legislador extraordinario en la determinaciÃ³n de la administraciÃ³n de este tipo de fondos. AsÃ, se entiende que es una disposiciÃ³n instrumental en la organizaciÃ³n de los fondos especiales y que es coherente que los costos de administraciÃ³n y manejo del patrimonio autÃ³nomo que se requieran para su funcionamiento sean atendidos a su cargo. Por ello, no se advierte ninguna inconstitucionalidad.

ConclusiÃ³n

92. De conformidad con lo anterior, la Corte declararÃ¡ exequible el artÃculo 12 del Decreto Ley 691 de 2017.

FinanciaciÃ³n de los fondos especiales. Examen de constitucionalidad de los artÃculos 8Â°, 9Â° y 10Â°.

Presupuesto General de la NaciÃ³n: integraciÃ³n y principios rectores

NociÃ³n general.

93. La ConstituciÃ³n PolÃtica consagrÃ³ en sus artÃculos 345 y siguientes, las reglas relacionadas con el presupuesto General de la NaciÃ³n. Este concepto ha sido definido en mÃºltiples ocasiones por esta CorporaciÃ³n como un â€œmecanismo de racionalizaciÃ³n de la actividad estatal, en tanto y en cuanto cumple funciones redistributivas de polÃtica econÃ³mica, planificaciÃ³n y desarrolloâ€. AsÃ mismo, se ha indicado que Ã©ste es un instrumento que facilita el gobierno y el control de las sociedades democrÃ¡ticas, ya que â€œes una expresiÃ³n de la separaciÃ³n de poderes y una natural consecuencia del sometimiento del Gobierno a la leyâ€128.

El artÃculo 352 de la Carta PolÃtica establece que las reglas sobre la programaciÃ³n, aprobaciÃ³n, modificaciÃ³n y ejecuciÃ³n de los presupuestos de la NaciÃ³n, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, entre otros aspectos, deben estar en una ley orgÃ¡nica del presupuesto. De conformidad con lo dispuesto en la ConstituciÃ³n, el Decreto 111 de 1996, compilÃ³ el Estatuto OrgÃ¡nico del Presupuesto â€“EOPâ€“.

AsÃ las cosas, la ConstituciÃ³n y el EOP son las normas rectoras del sistema presupuestal y, por consiguiente, a ellas deben ajustarse tanto las leyes ordinarias, como los demÃ¡s ordenamientos que se expidan al respecto. En esa medida, es necesario que esta Corte verifique si el Decreto 691 de 2017 cumple con las reglas constitucionales vigentes.

94. Como se advirtiÃ³, el artÃculo 11 del EOP, el Presupuesto General se compone de tres partes: el presupuesto de rentas, el presupuesto de gastos o ley de apropiaciones y las disposiciones generales:

a. El presupuesto de rentas contendrÃ¡ la estimaciÃ³n de los ingresos corrientes de la NaciÃ³n; de las contribuciones parafiscales cuando sean administradas por un Ã³rgano que haga parte del presupuesto, de los fondos especiales129, de los recursos de capital y de los ingresos de los establecimientos pÃºblicos del orden nacional130.

En otros tÃ©rminos, el presupuesto general de rentas y recursos de capital (ingresos de la NaciÃ³n) lo constituyen los ingresos corrientes, las contribuciones parafiscales y los fondos especiales. Como es sabido, los ingresos corrientes estÃ¡n definidos en el artÃculo 358 de la ConstituciÃ³n y estÃ¡n constituidos por los ingresos tributarios (impuestos directos e indirectos) y los no tributarios (tasas y multas).

Las contribuciones parafiscales son los gravÃ¡menes establecidos con carÃ¡cter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y Ãºnico grupo social o econÃ³mico y se utilizan para beneficio del propio sector131.

Y los fondos especiales definidos en el artÃculo 30 del EOP, asÃ: â€œConstituyen fondos especiales en el orden nacional, los ingresos definidos en la ley para la prestaciÃ³n de un servicio pÃºblico especifico, asÃ como los pertenecientes a fondos sin personerÃa jurÃdica creados por el legislador (Ley 225/95, artÃculo 27)â€.

i.

1 Folio 43.

2 Folio 44.

3 Folio 49.

4 Folio 50-62.

5 Folio 64.

6 Folio 64.

7 Folio 65.

8 Folio 65.

9 Folio 80.

10 Folio 92.

11 Folio 99.

12 Folio 99.

13 Folio 102, reverso.

14 Folio 103.

15 Folio 105, reverso.

16 Folio 106.

17 Folio 106.

18 Folio 108, reverso.

19 Folio 115.

20 Folio 40.

21 Folio 40.

22 Folio 40.

23 Folio 135.

24 Folio138.

25 Una recapitulaciÃ³n del tema puede verse en la sentencia C-253 de 2017 MP Gloria Stella Ortiz Delgado, de la cual se ha tomado este acÃ¡pite.

26 El derecho constitucional comparado revela que otros tribunales constitucionales, cuando se han enfrentado a situaciones de transiciÃ³n no han sido del todo deferentes con respecto a la autoridad del Presidente. De esta manera, incorporan a este ejercicio de control: (i) un juicio diferenciado material bajo la premisa de que el juez debe diferenciar si el acto regulatorio se refiere a una instituciÃ³n que hace parte del Poder Ejecutivo o si, por el contrario, se impactan instituciones que son creadas por expreso mandato del Congreso y que, por la misma razÃ³n, gozan de autonomÃa administrativa; (ii) un test de poder que determina si el Presidente actÃºa bajo su autoridad reforzada o si por el contrario la misma es atenuada en razÃ³n a que es desplazada por la acciÃ³n directa del Congreso o de la ConstituciÃ³n; (iii) un examen de finalidad para establecer si la acciÃ³n administrativa reemplaza una funciÃ³n constitucional indelegable en cabeza del Legislador o ignora de manera notoria un mandato o principio constitucional; y (iv) un juicio de razonabilidad transversal que en primera medida debe cerciorarse de que la norma tenga un lÃmite temporal claro y no modifique de manera desproporcionada el ejercicio de un derecho fundamental. Ver la sentencia C-253 de 2017.

27 Este apartado se basa en la sentencia C-253 de 2017.

29 El desarrollo del alcance del criterio temporal se basa en la ponencia original elaborada por el magistrado Alejandro Linares Cantillo.

30 â€œ (â€¦) esta CorporaciÃ³n entiende cumplido el Ãºltimo requisito exigido por la Sentencia C-699 de 2016 para la RefrendaciÃ³n Popular, consistente en que un Ã³rgano democrÃ¡tico y deliberativo, como el Congreso de la RepÃºblica, haya verificado los requisitos de RefrendaciÃ³n Popular y declarado la vigencia del Acto Legislativo 01 de 2016â€: Corte Constitucional, sentencia C-160/17.

31 â€œEste proceso de refrendaciÃ³n popular culminÃ³, luego de un amplio debate de control polÃtico en el que participaron representantes de las mÃ¡s diversas posiciones ideolÃ³gicas de la sociedad civil y con la expresiÃ³n libre y deliberativa del Congreso de la RepÃºblica, como Ã³rgano de representaciÃ³n popular por excelencia. mediante la aprobaciÃ³n mayoritaria de las Proposiciones nÃºmeros 83 y 39 del 29 y 30 de noviembre del presente aÃ±o en las plenarias del Senado de la RepÃºblica y la CÃ¡mara de Representantes, respectivamenteâ€: inciso 2 del artÃculo 1 de la Ley 1820 de 2016, Por medio de la cual se dictan disposiciones sobre amnistÃa, indulto y tratamientos especiales y otras disposiciones.

32 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

33 Los requisitos de conexidad objetiva, estricta y suficiente, y necesidad estricta se establecieron en la sentencia C-699 de 2016, de acuerdo con la competencia que el artÃculo 2Âº del Acto Legislativo 01 de 2016 le otorgÃ³ al Presidente de la RepÃºblica.

34 El requisito de conexidad objetiva se estableciÃ³ inicialmente en la sentencia C-699 de 2016 y su alcance en la sentencia C-160 de 2017, el cual fue reiterado en la sentencia C-253 de 2017.

35 El requisito de conexidad estricta se previÃ³ inicialmente en la sentencia C-699 de 2016. Luego, en la sentencia C-160 de 2017 se estableciÃ³ el alcance del presupuesto, y se precisÃ³ que tambiÃ©n corresponde a un juicio de finalidad en el que se adelanta un anÃ¡lisis de dos niveles, entre los que se encuentra: (i) la identificaciÃ³n del contenido preciso del Acuerdo y (ii) la verificaciÃ³n del vÃnculo entre la medida y el contenido en menciÃ³n. La constataciÃ³n de que el ejercicio de las Facultades Presidenciales para la Paz busca facilitar o asegurar la implementaciÃ³n del Acuerdo Final tambiÃ©n se adelantÃ³ en las sentencias C-174 de 2017 y C-224 de 2017 bajo el presupuesto de â€œconexidad externa o teleolÃ³gicaâ€. Asimismo, en la sentencia C-289 de 2017 se realizÃ³ un juicio de finalidad, dirigido a determinar si el Decreto Ley se emitiÃ³ con el fin de implementar o desarrollar el Acuerdo Final.

36 La distinciÃ³n entre conexidad externa e interna se introdujo en la sentencia C-174 de 2017 y se reiterÃ³ en las sentencias C-224 de 2017 y C-289 de 2017.

37 El requisito de conexidad suficiente se estableciÃ³ inicialmente en la sentencia C-699 de 2016 y su alcance se fijÃ³ en la sentencia C-160 de 2017, el cual fue reiterado en la sentencia C-253 de 2017.

38 El requisito de necesidad estricta se estableciÃ³ en la sentencia C-699 de 2016, en la que se indicÃ³ que el ejercicio de las Facultades Presidenciales para la Paz se justifica â€œsolo en circunstancias extraordinarias, cuando resulte estrictamente necesario apelar a ellas en lugar de someter el asunto al procedimiento legislativo correspondiente.â€. En las sentencias que han estudiado la constitucionalidad de los decretos ley expedidos con base en las facultades en menciÃ³n (sentencias C-160 de 2017, C-174 de 2017, C-224 de 2017, C-253 de 2017 y C-289 de 2017) se ha analizado la estricta necesidad que justifica su ejercicio y que la regulaciÃ³n no se tramite mediante los otros mecanismos de producciÃ³n legislativa. En la sentencia C-224 de 2017 se adelantÃ³ un â€œtest estricto de necesidadâ€ dirigido a verificar el presupuesto en menciÃ³n.

39 Gaceta del Congreso 113 de 2016, pÃ¡ginas 5-6.

40Sentencia C-588 de 2009 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. SV Mauricio GonzÃ¡lez Cuervo, Nilson Pinilla Pinilla, Jorge Ignacio PreteltChaljub y Humberto Sierra Porto): â€œen concordancia con el carÃ¡cter escrito de la ConstituciÃ³n, la reforma sea expresa y pierda toda oportunidad la introducciÃ³n de modificaciones tÃ¡citas o de imposible, difÃcil o dudoso conocimiento. La exigencia de acuerdo con la cual cualquier reforma debe conducir a reformular la redacciÃ³n de la disposiciÃ³n alterada se conoce como principio de certificaciÃ³n y evidencia y, aunque lÃ³gicamente deriva del carÃ¡cter escrito de los textos constitucionalesâ€.

41Es relevante, si bien en el marco constitucional, tener en cuenta la OpiniÃ³n Consultiva OC-6/86 de la Corte IDH. La ExpresiÃ³n “Leyes” en el ArtÃculo 30 de la ConvenciÃ³n Americana sobre Derechos Humanos, del 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6. La Corte dijo que los tÃ©rminos â€˜leyâ€™ o â€˜leyesâ€™ dentro de la ConvenciÃ³n, cuando se emplean para referirse a las restricciones de derechos autorizadas por ese instrumento, deben entenderse en principio de la siguiente manera: â€œla palabra leyes en el artÃculo 30 de la ConvenciÃ³n significa norma jurÃdica de carÃ¡cter general, ceÃ±ida al bien comÃºn, emanada de los Ã³rganos legislativos constitucionalmente previstos y democrÃ¡ticamente elegidos, y elaborada segÃºn el procedimiento establecido por las constituciones de los Estados Partes para la formaciÃ³n de las leyesâ€.

42â€œningÃºn acto del Presidente, excepto el de nombramiento y remociÃ³n de Ministros y Directores de Departamentos Administrativos y aquellos expedidos en su calidad de Jefe del Estado y de suprema autoridad administrativa, tendrÃ¡ valor ni fuerza alguna mientras no sea suscrito y comunicado por el Ministro del ramo respectivo o por el Director del Departamento Administrativo correspondiente, quienes, por el mismo hecho, se hacen responsablesâ€.

43 â€œ(â€¦) el requisito de necesidad estricta exige que la regulaciÃ³n adoptada a travÃ©s de la habilitaciÃ³n legislativa extraordinaria tenga carÃ¡cter urgente e imperioso, de manera tal que no sea objetivamente posible tramitar el asunto a travÃ©s de los canales deliberativos que tiene el Congreso, bien sea ordinarios y especialesâ€: Corte Constitucional, sentencia C-160 de 2017.

44 Por esta razÃ³n, la sentencia C-160 de 2017 aclarÃ³ la naturaleza eminentemente jurÃdica del control de los decretos expedidos en desarrollo de las facultades legislativas para la paz: â€œSe trata de un cotejo entre el decreto emitido y el parÃ¡metro normativo de control, por eso es un juicio estrictamente jurÃdico en el que se esgrimen razones de derecho para afirmar o negar la validez de la normativa sometida a control. La objetividad del control no cambia porque se trate de medidas que tengan que ver con la implementaciÃ³n y el desarrollo normativo de un documento tan complejo como lo es un acuerdo de paz, que sin duda involucra aspectos jurÃdicos, polÃticos e incluso Ã©ticosâ€.

45 En la sentencia C-172 de 2017 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado se advierten las divergencias temporales de las medidas relacionadas con justicia transicional, al respecto se indicÃ³ que: â€œlos procesos de justicia transicional deben propender por objetivos estructurales que van mÃ¡s allÃ¡ de la sola terminaciÃ³n del conflicto, por ejemplo el fortalecimiento del Estado Social de Derecho y de la democracia. De ahÃ la variabilidad de los tiempos en cada tipo de medidas y la importancia de la discusiÃ³n democrÃ¡tica para su determinaciÃ³n.â€ En ese sentido, la sentencia C-160 de 2017 reconoce la complejidad de las medidas propias de la justicia transicional y las variaciones con respecto a la urgencia: â€œLos tiempos de la justicia transicional son variables de acuerdo con las materias de que se trate cada medida. En efecto, aunque la vigencia de las normas en general es permanente, existen casos especÃficos en los que sus efectos son limitados en el tiempo. Del mismo modo, aunque hay temas de urgencia para atender la transiciÃ³n, existen otros temas estructurales que requieren de un mayor debate democrÃ¡tico e incluso de la existencia de ciertas condiciones materiales para su implementaciÃ³n.â€

46 En efecto, las sentencias (C-160 de 2017, C-174 de 2017, C-224 de 2017, C-253 de 2017 y C-289 de 2017) que han estudiado la constitucionalidad de los decretos expedidos con base en las facultades presidenciales para la paz han hecho Ã©nfasis en que se compruebe la necesidad y urgencia de que la regulaciÃ³n concreta se expida a travÃ©s de esa vÃa excepcional.

47 Sentencia C-160 de 2017 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

48ARTICULO 11. El Presupuesto General de la NaciÃ³n se compone de las siguientes partes:

a) El Presupuesto de Rentas contendrÃ¡ la estimaciÃ³n de los ingresos corrientes de la NaciÃ³n; de las contribuciones parafiscales cuando sean administradas por un Ã³rgano que haga parte del presupuesto, de los fondos especiales, de los recursos de capital y de los ingresos de los establecimientos pÃºblicos del orden nacional.

b) El Presupuesto de Gastos o Ley de Apropiaciones. IncluirÃ¡ las apropiaciones para la rama judicial, la rama legislativa, la FiscalÃa General de la NaciÃ³n, la ProcuradurÃa General de la NaciÃ³n, la DefensorÃa del Pueblo, la ContralorÃa General de la RepÃºblica, la RegistradurÃa Nacional del Estado Civil que incluye el Consejo Nacional Electoral, los ministerios, los departamentos administrativos, los establecimientos pÃºblicos y la PolicÃa Nacional, distinguiendo entre gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pÃºblica y gastos de inversiÃ³n, clasificados y detallados en la forma que indiquen los reglamentos.

49 M.P. Jaime CÃ³rdoba TriviÃ±o.

50 Sentencia C-009 de 2002 M.P. Jaime CÃ³rdoba TriviÃ±o. En dicha oportunidad, el demandante alegÃ³ que el artÃculo 30 del Decreto 111 de 1996 vulneraba el artÃculo 150 numerales 11 y 12, 338 y 359 de la constituciÃ³n. Lo anterior, debido a que el Legislador no estÃ¡ facultado para crear fondos especiales, ya que solamente le estÃ¡ permitido fijar los gastos de la administraciÃ³n y establecer contribuciones fiscales y excepcionalmente contribuciones parafiscales. AdemÃ¡s, sostuvo que el artÃculo acusado le permitÃ al Legislador crear un nuevo impuesto no previsto en la ConstituciÃ³n. Finalmente, la Corte declarÃ³ EXEQUIBLE el artÃculo 30 del Estatuto OrgÃ¡nico del Presupuesto.

51 Sentencia C-617 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. La Corte ejerciÃ³ el control de constitucionalidad de las objeciones gubernamentales al proyecto de ley n.Â° 90/09 Senado â€“ 259/09 CÃ¡mara, â€œpor la cual se rinde homenaje a la memoria, vida y obra del intelectual, librepensador y escritor antioqueÃ±o Manuel MejÃa Vallejo y se decretan disposiciones y efectos en su honorâ€. Dentro de dicho proyecto, el artÃculo 11 disponÃa la creaciÃ³n del Fondo Mixto Manuel MejÃa Vallejo de PromociÃ³n de la Cultura y las Artes como una cuenta especial, sin personerÃa jurÃdica, adscrita al Ministerio de Cultura. El gobierno formulÃ³ una objeciÃ³n en contra de dicha disposiciÃ³n, al considerar que: (i) se modificaba la naturaleza de la administraciÃ³n pÃºblica y especÃficamente el Ministerio de Cultura; y (ii) el fondo puede â€œ(â€¦) adquirir recursos tanto del presupuesto nacional como de otras fuentes, incluidas las de entidades territoriales y de cooperaciÃ³n internacional. Entonces, las entidades territoriales tendrÃan la potestad para constituir un fondo cuenta de estas caracterÃsticas, pero en cualquier caso deberÃan hacerlo dentro de sus propios presupuestos y con sujeciÃ³n a las normas constitucionales y orgÃ¡nicas, al igual que las condiciones de

cada entidad territorialâ€. La Corte declarÃ³ infundadas las objeciones presidenciales y en consecuencia declarÃ³ exequible el artÃculo 11 del proyecto de ley que permitÃa la creaciÃ³n del mencionado fondo.

52 sentencia C-009 de 2002 M.P. Jaime CÃ³rdoba TriviÃ±o.

53 Sentencia C-075 de 2006, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

54 Por ejemplo, el Fondo-Cuenta de Impuestos al Consumo de Productos Extranjeros, se creÃ³ como una cuenta especial dentro del presupuesto de la AsociaciÃ³n Conferencia Nacional de Gobernadores, en el cual se depositarÃ¡n los recaudos por concepto de los impuestos al consumo de productos extranjeros. La sentencia C-414 de 2012 (M.P. Mauricio GonzÃ¡lezCuervo) estudiÃ³ una demanda de inconstitucionalidad en contra del artÃculo 224 de la Ley 223 de 1995 que creaba el mencionado fondo-cuenta. En dicha oportunidad, el actor sostuvo que entre otras cosas, la disposiciÃ³n acusada vulneraba el principio de legalidad, libertad de asociaciÃ³n y autonomÃa territorial, toda vez que desviaba recursos pÃºblicos, favorece a una persona jurÃdica de derecho privado y limita la administraciÃ³n de estos recursos por parte de la AsociaciÃ³n. La Corte encontrÃ³ que los recursos que hacÃan parte del fondo-cuenta, provenÃan de una fuente exÃ³gena, de modo que no le pertenecÃan a los Departamentos y al Distrito Capital. Para llegar a esta conclusiÃ³n, esta CorporaciÃ³n hizo un anÃ¡lisis de los criterios orgÃ¡nico, formal y material de los recursos y descubriÃ³ que en efecto los recursos del fondo provenÃan de fuentes externas.

55La Corte a travÃ©s de la sentencia C-650 de 2003 (M.P. Manuel JosÃ© Cepeda Espinosa) revisÃ³ las objeciones presidenciales presentadas al proyecto de ley nÃºmero 278 de 2002 que contemplaba la creaciÃ³n del Fondo Antonio NariÃ±o como un fondo mixto para el desarrollo del periodismo, y la protecciÃ³n, solidaridad y defensa de los periodistas y comunicadores sociales. El Presidente de la RepÃºblica, manifestÃ³ que la creaciÃ³n de dicho fondo vulneraba los artÃculos 347, 356 y 357 de la Carta, toda vez que el artÃculo que creaba el Fondo Antonio NariÃ±o no precisaba si Ã©ste estaba adscrito a alguna entidad del orden nacional, departamental o municipal. En este sentido, adujo que se creaba la posibilidad de que la NaciÃ³n realizara aportes a dicho fondo, lo que infringirÃa el Sistema General de Participaciones.

En aquella oportunidad la Corte tambiÃ©n explicÃ³ que un fondo con personerÃa jurÃdica no es equiparable a un fondo especial que constituye una cuenta (sin personerÃa jurÃdica). De esta manera, el primero se asimila a una entidad de naturaleza pÃºblica que hace parte de la administraciÃ³n pÃºblica y por tanto modifica su estructura, mientras el segundo se refiere al sistema de manejo de recursos y por lo tanto no tiene personerÃa jurÃdica. No obstante, un fondo-entidad puede tener dentro de sus funciones la administraciÃ³n de un fondo-cuenta. (â€¦) De esta manera, la creaciÃ³n de un Fondo-entidad implica la modificaciÃ³n de la estructura de la administraciÃ³n nacional, lo que hace necesario el cumplimiento de las normas constitucionales especiales en cuanto la creaciÃ³n debe ser efectuada por el legislador y contar con la iniciativa o el aval del Gobierno (arts. 150-7 y 154).

56 Sentencia C-650 de 2003, M.P. Manuel JosÃ© Cepeda Espinosa. En esa ocasiÃ³n, la Corte revisÃ³ las objeciones presidenciales presentadas al proyecto de ley nÃºmero 278 de 2002 que contemplaba, entre otras cosas, la creaciÃ³n del Fondo Antonio NariÃ±o como un fondo

mixto para el desarrollo del periodismo, y la protecciÃ³n, solidaridad y defensa de los periodistas y comunicadores sociales. Finalmente, concluyÃ³ que este fondo modifica la estructura de la administraciÃ³n pÃºblica, toda vez que: (i) era definido como una â€œentidadâ€, (ii) gozaba de personerÃa jurÃdica, (iii) contaba con autonomÃa en el manejo de sus recursos, (iv) recibÃa aportes pÃºblicos, ademÃ¡s de los privados, y (v) los dineros pÃºblicos manejados a travÃ©s de Ã©l estaban sujetos a control fiscal. Adicionalmente, segÃºn las normas objetadas el Fondo Antonio NariÃ±o tenÃa (vi) funciones pÃºblicas como las de promover y desarrollar programas de seguridad social y proteger a las familias de periodistas (artÃculo 6 del proyecto), entre otras. Por Ãºltimo, (vii) el proyecto de ley en cuestiÃ³n seÃ±alaba que en la Junta Directiva del Fondo Antonio NariÃ±o estarÃa uno de los ministros del ramo del trabajo y la seguridad social (artÃculo 8 del proyecto).

57 El Decreto 251 de 2011 creÃ³ el â€œFondo AdaptaciÃ³nâ€, el cual tenÃa â€œpersonerÃa jurÃdica, autonomÃa presupuestal y financiera, [y estaba] adscrita al Ministerio de Hacienda y CrÃ©dito PÃºblicoâ€. Asimismo, dicho fondo tenÃa â€œ(â€¦)como finalidad la identificaciÃ³n, estructuraciÃ³n y gestiÃ³n de proyectos, ejecuciÃ³n de procesos contractuales, disposiciÃ³n y transferencia de recursos para la recuperaciÃ³n, construcciÃ³n y reconstrucciÃ³n de la infraestructura de transporte, de telecomunicaciones, de ambiente, de agricultura, de servicios pÃºblicos, de vivienda, de educaciÃ³n, de salud, de acueductos y alcantarillados, humedales, zonas inundables estratÃ©gicas, rehabilitaciÃ³n econÃ³mica de sectores agrÃcolas, ganaderos y pecuarios afectados por la ola invernal y demÃ¡s acciones que se requieran con ocasiÃ³n del fenÃ³meno de “La NiÃ±aâ€ (â€¦)â€.

En dicha oportunidad, esta CorporaciÃ³n a travÃ©s de la sentencia C-251 de 2011 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub sostuvo que a partir del artÃculo 215 de la ConstituciÃ³n y la Ley Estatutaria de Estados de ExcepciÃ³n, era necesario realizar un anÃ¡lisis de: (i) la conexidad; (ii) la necesidad y (iii) la proporcionalidad de las medidas que introduce el gobierno a travÃ©s de los decretos expedidos en estados de excepciÃ³n. AsÃ pues, la Corte determinÃ³ que el artÃculo 1Â° del Decreto que desarrollaba la naturaleza y finalidad del Fondo AdaptaciÃ³n era constitucional, puesto que: (i) la medida tenÃa una conexidad externa e interna, ya que el objeto, las finalidades, las funciones y la naturaleza del fondo buscaban repeler la crisis ambiental causada por la ola invernal; (ii) las medidas ordinarias en insuficientes para conjurar los daÃ±os ocasionados por el fenÃ³meno de â€œLa NiÃ±aâ€; y (iii) las medidas eran proporcionales pues perseguÃan finalidades importantes, eran idÃ³neas para alcanzar los fines previstos y eran proporcionales para atender la emergencia. En este orden de ideas, la Corte declarÃ³ exequible el artÃculo 1Â° del Decreto 251 de 2011.

58El Decreto 197 de 1999 definiÃ³ al FOREC como una â€œ(â€¦) entidad de naturaleza especial del orden nacional con sede en Armenia, dotado de personerÃa jurÃdica, autonomÃa patrimonial y financiera, sin estructura administrativa propia, cuyo objeto era la financiaciÃ³n y realizaciÃ³n de las actividades necesarias para la reconstrucciÃ³n econÃ³mica, social y ecolÃ³gica de la regiÃ³n del Eje Cafetero afectada por el terremoto del 25 de enero de 1999â€. La Corte Constitucional, mediante la sentencia C-218 de 1999 M.P. JosÃ© Gregorio HernÃ¡ndez Galindo explicÃ³ que la creaciÃ³n del Fondo se ajustaba a los preceptos constitucionales, ya que tenÃa como finalidad principal conjurar la situaciÃ³n de crisis que atravesaba el Estado. Asimismo, manifestÃ³ que el legislador extraordinario podÃa disponer la creaciÃ³n de entidades de naturaleza especial con el propÃ³sito de cumplir de manera

eficiente objetivos especÃficos.

59El Decreto 2331 de 1998 establecÃa en su artÃculo 1Â° que el mencionado fondo era â€œuna cuenta especial de la NaciÃ³n, sin personerÃa jurÃdica, adscrita al Ministerio de Hacienda y CrÃ©dito PÃºblico, cuyos recursos serÃ¡n administrados mediante encargo fiduciario por sociedades fiduciarias legalmente establecidas en el paÃsâ€.

A travÃ©s de la sentencia C-136 de 1999 M.P. JosÃ© Gregorio HernÃ¡ndez Galindo la Corte hizo una revisiÃ³n oficiosa del decreto y concluyÃ³ que dichas disposiciones eran exequibles, ya que: (i) la creaciÃ³n del fondo estaba dirigida a conjurar la crisis econÃ³mica ocasionada a los ahorradores y depositantes de las organizaciones solidarias y cooperativas; y (ii) el objetivo del fondo buscaba devolver, con la presteza necesaria y por la vÃa mÃ¡s expedita, los recursos que ahorradores y depositantes habÃan dejado en manos de las entidades cooperativas en liquidaciÃ³n, subrogÃ¡ndose la NaciÃ³n en las acreencias correspondientes, dentro de unas reglas mÃnimas y con unos requisitos que el mismo Decreto indicaba. AsÃ, el Estado brindaba respaldo y protecciÃ³n a las personas perjudicadas por el deterioro econÃ³mico de tales entidades.

60 La Ley 1698 de 2013, mediante el artÃculo 4Â° creÃ³ el mencionado Fondo e indicÃ³ que era una cuenta especial de la NaciÃ³n – Ministerio de Defensa Nacional, que harÃa parte del Ministerio de Defensa Nacional – Unidad de GestiÃ³n General. Igualmente, explicÃ³ que el Fondo no tendrÃa personerÃa jurÃdica, gozarÃa de independencia patrimonial, y funcionarÃa bajo la dependencia, orientaciÃ³n y coordinaciÃ³n del Ministerio de Defensa Nacional.

Este Tribunal mediante sentencia C-044 de 2015 M.P. MarÃa Victoria Calle Correa explicÃ³ que la norma demandada permitÃa el traslado de recursos para alimentar un fondo especial sin personerÃa jurÃdica destinado a financiar el otorgamiento de una prestaciÃ³n a tÃtulo gratuito â€“ el servicio de defensa tÃ©cnica y especializada â€“ a los integrantes de la fuerza pÃºblica. AsÃ pues, manifestÃ³ que â€œ(â€¦) la prestaciÃ³n con cargo a recursos pÃºblicos del servicio de defensa tÃ©cnica para los integrantes de la fuerza pÃºblica, prevista en las normas demandadas, no queda comprendida dentro de las hipÃ³tesis de auxilio o donaciÃ³n prohibidas por el artÃculo 355 superior. Ello por cuanto los integrantes de la fuerza pÃºblica en ejercicio de su misiÃ³n constitucional desarrollan una actividad peligrosa y, por tanto, el Estado estÃ¡ obligado, por el principio de correspondencia, a garantizar su defensa tÃ©cnica, teniendo en cuenta que hay un ejercicio legÃtimo de la fuerza, en la tarea que desarrollanâ€.De conformidad con lo anterior, este Tribunal declarÃ³ exequibles las disposiciones demandadas por el accionante.

61 El Fondo-Cuenta de Impuestos al Consumo de Productos Extranjeros, se creÃ³ como una cuenta especial dentro del presupuesto de la AsociaciÃ³n Conferencia Nacional de Gobernadores, en el cual se depositarÃ¡n los recaudos por concepto de los impuestos al consumo de productos extranjeros. La sentencia C-414 de 2012 M.P. Mauricio GonzÃ¡lez Cuervo estudiÃ³ una demanda de inconstitucionalidad en contra del artÃculo 224 de la Ley 223 de 1995 que creaba el mencionado fondo-cuenta. En dicha oportunidad, el actor sostuvo que entre otras cosas, la disposiciÃ³n acusada vulneraba el principio de legalidad, libertad de asociaciÃ³n y autonomÃa territorial, toda vez que desviaba recursos pÃºblicos, favorecÃa a una persona jurÃdica de derecho privado y limitaba la administraciÃ³n de estos recursos por

parte de la AsociaciÃ³n. La Corte encontrÃ³ que los recursos que hacÃan parte del fondo-cuenta, provenÃan de una fuente exÃ³gena, de modo que no le pertenecÃan a los Departamentos y al Distrito Capital. Para llegar a esta conclusiÃ³n, esta CorporaciÃ³n hizo un anÃ¡lisis de los criterios orgÃ¡nico, formal y material de los recursos y descubriÃ³ que en efecto los recursos del fondo provenÃan de fuentes externas.

62 Sentencia C-193 de 2011 M.P. Mauricio GonzÃ¡lez Cuervo.

63Sentencia C-713 de 2008. M.P. Clara InÃ©s Vargas HernÃ¡ndez. Esta CorporaciÃ³n estimÃ³ que el mencionado fondo se constituÃa en un un sistema de manejo de cuentas, conforme a los cuales se destinaban bienes y recursos para su administraciÃ³n bajo las reglas previstas por el Legislador y la consecuciÃ³n de los objetivos por Ã©ste seÃ±alados. A partir de lo anterior, indicÃ³ que los componentes esenciales del fondo eran: (i) la creaciÃ³n del Fondo como una cuenta y no como una entidad en sÃ misma considerada; (ii) la vinculaciÃ³n al Consejo Superior de la Judicatura, con lo cual se buscaba optimizar el manejo de los recursos para descongestionar la Rama Judicial; (iii) la ausencia de personal diferente al asignado a la DirecciÃ³n Ejecutiva del Consejo Superior de la Judicatura, de modo que no demandaba afectaciÃ³n presupuestal en ese aspecto.

64 Decreto 1547 de 1984 modificado por el Decreto Ley 919 de 1989. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto 2222 de 2015 M.P. William Namen Vargas: Fundamento 3. â€œEl FNGRD no constituye una persona jurÃdica independiente de la NaciÃ³n, sino un â€œfondo especialâ€ o â€œfondo cuentaâ€, organizado bajo la forma de un patrimonio autÃ³nomo de creaciÃ³n legal, representado por La Previsoraâ€.

65 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

66 M.P. Clara InÃ©s Vargas HernÃ¡ndez.

67 M.P. Clara InÃ©s Vargas HernÃ¡ndez.

68 M.P. Manuel JosÃ© Cepeda Espinosa

69 Esta CorporaciÃ³n por medio de la sentencia C-650 de 2003 analizÃ³ las objeciones presidenciales al Proyecto de Ley No. 030 de 2001, 084 de 2001 â€“ acumulados CÃ¡mara, nÃºmero 278 de 2002 Senado, que permitÃa la creaciÃ³n del Fondo Antonio NariÃ±o como un â€œfondo mixto para el desarrollo del periodismoâ€. Al respecto, la Corte explicÃ³ que los fondos especiales o fondo cuenta son un sistema de manejo de cuentas y sus recursos estÃ¡n comprendidos en el presupuesto general de rentas nacionales. A partir de la anterior, indicÃ³ que el Fondo Antonio NariÃ±o al tener personalidad jurÃdica era una entidad que modificaba la estructura de la administraciÃ³n pÃºblica.

70 M.P. William NamÃ©n Vargas.

71 Fundamento jurÃdico 3.1.

72Corte Suprema de Justicia, Sala de CasaciÃ³n Civil, sentencia del 3 de agosto de 2005, exp. n.Âº 1909.

73 Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. M.P. William Namen Vargas. Rad 2222. 2015

74 Sentencia C-368 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

75 Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. M.P. William Namen Vargas. Rad 2222 (aÃ±o: 2015).

76 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. En dicha oportunidad, esta CorporaciÃ³n revisÃ³ una demanda de inconstitucionalidad en contra de algunos apartes del numeral 5Âº del artÃculo 30 de la Ley 80 de 1993. Los demandantes manifestaron que la normativa acusada vulneraba el PreÃ¡mbulo y los artÃculos 1, 2, 6, 13, 84, 113, 136 numeral 1, 150 numeral 19, 189 numeral 24, 300 numeral 9, 315 numeral 3, 331, 333 y 365 de la ConstituciÃ³n PolÃtica. EspecÃficamente, los demandantes indicaron que las entidades fiduciarias no podrÃan ser contratadas por las entidades pÃºblicas para la administraciÃ³n de sus bienes y recursos, ya que lo que la ley denomina como fiducia pÃºblica, no podrÃa ser celebrado por las entidades estatales sino hasta que la ley, la asamblea o el concejo respectivo lo autorizara. Igualmente, sostuvieron que la contrataciÃ³n de fiducias pÃºblicas y encargos fiduciarios siempre deberÃ-an someterse al rÃ©gimen de licitaciÃ³n o de concurso de mÃ©ritos, sin consideraciÃ³n a la cuantÃa, lo cual dificulta aÃºn mÃ¡s la celebraciÃ³n de dichos contratos. AdemÃ¡s, afirmaron que la modalidad de encargo fiduciario queda Ãºnicamente destinada a la cancelaciÃ³n de obligaciones derivadas de otro tipo de contratos pÃºblicos. Finalmente, la Corte declarÃ³ exequibles los apartes acusados del numeral 5o. del artÃculo 32 de la Ley 80 de 1993, salvo el inciso primero de la citada normatividad, que se declarÃ³ inexequible.

77 M.P. Juan Carlos Henao PÃ©rez.

78El Decreto 555 de 2003 creÃ³ el Fondo Nacional de Vivienda (FONVIVIENDA) como un fondo con personerÃa jurÃdica, patrimonio propio, autonomÃa presupuestal y financiera, sin estructura administrativa ni planta de personal propia; sometido a las normas presupuestales y fiscales del orden nacional y adscrito al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Posteriormente, el Gobierno Nacional considerÃ³ necesario fortalecer a dicha entidad para ejercer las acciones en materia de vivienda de interÃ©s prioritario, tendientes a la atenciÃ³n de los hogares afectados por la ola invernal, asÃ como los ubicados en zonas de riesgo y de alto riesgo no mitigable. De conformidad con lo anterior, se profiriÃ³ el Decreto 4832 de 2003, el cual establecÃa en su artÃculo 2Âº que el Director Ejecutivo de FONVIVIENDA en su calidad de Representante Legal, podÃa celebrar contratos de Fiducia Mercantil con destino a ejecutar actividades en materia de vivienda de interÃ©s social destinadas a la atenciÃ³n de los hogares afectados por la ola invernal. En este orden de ideas, la Corte considerÃ³ que dicha facultad ayudaba a superar la crisis ambiental que atravesaba el paÃs. No obstante, precisÃ³ que estas prerrogativas solamente estarÃan vigentes hasta el aÃ±o 2014, ya que era un tÃ©rmino razonable para adoptar medidas de choque con la celeridad esperada y dar curso a las fases de rehabilitaciÃ³n y reconstrucciÃ³n seÃ±aladas por el Gobierno Nacional, pues las autoridades podrÃan usar los cauces ordinarios para la ejecuciÃ³n de obras y proyectos a largo plazo que no alcancen a ser iniciadas dentro del tÃ©rmino prescrito. Adicionalmente, porque el tÃ©rmino citado resulta suficiente para que el Ejecutivo, en caso de necesitarlo, proponga al Congreso el trÃ¡mite de

una ley ordinaria destinada a modificar las funciones radicadas en cabeza del Fondo Nacional de Vivienda.

79 C-194 de 2011 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. La Corte analizÃ³ la constitucionalidad del Decreto Legislativo 4830 del 29 de diciembre de 2010, â€œPor el cual se modifica el decreto 4702 de 2010â€, y que entre otras cosas, establecÃa que la fiduciaria que administrara los recursos del Fondo Nacional de Calamidades debÃa sujetarse a las reglas de contrataciÃ³n de las empresas industriales y comerciales del Estado. En efecto, esta CorporaciÃ³n sostuvo que se permitÃa flexibilizar el rÃ©gimen de contrataciÃ³n del fondo, toda vez que era un imperativo constitucional la consecuciÃ³n de la asistencia humanitaria. No obstante, adujo que una medida de excepciÃ³n que permitiera que la ejecuciÃ³n de todos estos proyectos de inversiÃ³n y obras pÃºblicas se adelantaran por fuera de los causes tradicionales de la contrataciÃ³n estatal era injustificado y desproporcionado, toda vez que no existÃa razÃ³n alguna que justificara omitir, a lo largo de cuatro aÃ±os, numerosos requisitos y procedimientos que rigen la contrataciÃ³n pÃºblica. AsÃ las cosas, concluyÃ³ que las obras incluidas dentro de la fase de rehabilitaciÃ³n, al igual que las actividades incluidas dentro del concepto de asistencia humanitaria, podÃan contratarse con base en el rÃ©gimen excepcional de contrataciÃ³n, pero Ãºnicamente dentro del tÃ©rmino mÃ¡ximo de un (1) aÃ±o, contado a partir de la fecha de comunicaciÃ³n de la sentencia.

80 Sentencia C-193 de 2011 M.P. Mauricio GonzÃ¡lez Cuervo. En dicha oportunidad, la Corte hizo una revisiÃ³n del Decreto 919 de 1989 modificado por el Decreto 4702 de 2010 que establecÃa en su artÃculo 3Â° el rÃ©gimen de contrataciÃ³n del Fondo Nacional de Calamidades. AsÃ pues, la Corte concluyÃ³ que era exequible bajo â€œ(â€¦) el entendido que el rÃ©gimen de contrataciÃ³n al que allÃ se alude sÃ³lo podrÃ¡ tener vigencia hasta el 31 de diciembre de 2014 y que el aparte segÃºn el cual â€˜El Consejo Directivo, podrÃ¡ determinar las cuantÃas y casos en los cuales sea necesario adelantar procesos de selecciÃ³n que garanticen la participaciÃ³n pÃºblicaâ€. Lo anterior, ya que aunque el rÃ©gimen de contrataciÃ³n que se creÃ³ para repeler en forma eficiente las necesidades generadas por el fenÃ³meno ambiental, guardara estrecha relaciÃ³n con las hechos y causas de la crisis, y permitiera al Estado adquirir los bienes y servicios necesarios para superar la emergencia, no era constitucional que dicho rÃ©gimen se mantuviera indefinidamente en el tiempo, mÃ¡s aÃºn, cuando el gobierno nacional no explicÃ³ por quÃ© era necesario excepcionar la aplicaciÃ³n del Estatuto de la ContrataciÃ³n indefinidamente, cuando era â€œ evidente que el Gobierno Nacional sÃ³lo [requerÃa] de un periodo razonable y prudencial para el efecto, en el que la planeaciÃ³n y contrataciÃ³n debÃan vitales (â€¦)â€. De esta manera, la Corte limitÃ³ el alcance de dicho artÃculo y determinÃ³ que una vez acaeciera el plazo fijado (31 de diciembre de 2014) el gobierno debÃa recurrir a las normas de contrataciÃ³n pÃºblica para que el fondo pudiera contratar.

81 Sentencia C-251 de 2011. M.P. Jorge Ignacio PreteltChaljub. Para la Corte, la posibilidad de que el Fondo AdaptaciÃ³n pudiera contratar a travÃ©s del rÃ©gimen privado para hacer frente en forma eficiente a las necesidades generadas por el FenÃ³meno de La NiÃ±a, cumplÃa con los criterios de conexidad, necesidad y proporcionalidad. No obstante, la Corte anotÃ³ que el rÃ©gimen especial de contrataciÃ³n que se ha diseÃ±ado para afrontar esta emergencia, no podÃa mantenerse indefinidamente en el tiempo, razÃ³n por la que considerÃ³ razonable establecer un lÃmite temporal para ello.

82 Por ejemplo, el Fondo-Cuenta de Impuestos al Consumo de Productos Extranjeros, se creÃ³ como una cuenta especial dentro del presupuesto de la AsociaciÃ³n Conferencia Nacional de Gobernadores, en el cual se depositarÃ¡n los recaudos por concepto de los impuestos al consumo de productos extranjeros. La sentencia C-414 de 2012 M.P. Mauricio GonzÃ¡lez Cuervo estudiÃ³ una demanda de inconstitucionalidad en contra del artÃculo 224 de la Ley 223 de 1995 que creaba el mencionado fondo-cuenta. En dicha oportunidad, el actor sostuvo que entre otras cosas, la disposiciÃ³n acusada vulneraba el principio de legalidad, libertad de asociaciÃ³n y autonomÃa territorial, toda vez que desviaba recursos pÃºblicos, favorece a una persona jurÃdica de derecho privado y limita la administraciÃ³n de estos recursos por parte de la AsociaciÃ³n. La Corte encontrÃ³ que los recursos que hacÃan parte del fondo-cuenta, provenÃan de una fuente exÃ³gena, de modo que no le pertenecÃan a los Departamentos y al Distrito Capital. Para llegar a esta conclusiÃ³n, esta CorporaciÃ³n hizo un anÃ¡lisis de los criterios orgÃ¡nico, formal y material de los recursos y descubriÃ³ que en efecto los recursos del fondo provenÃan de fuentes externas.

83 Sentencia C-075 de 2006, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

84 M.P. Mauricio GonzÃ¡lez Cuervo.

85 M.P. JosÃ© Gregorio HernÃ¡ndez.

86 Sentencia C-218 de 1999 M.P. JosÃ© Gregorio HernÃ¡ndez. â€œHabiendo sido la ley la que plasmÃ³ las exigencias y formalidades de la contrataciÃ³n estatal, en virtud del artÃculo 150, inciso final, de la ConstituciÃ³n, bien puede ella, por razones de orden pÃºblico econÃ³mico y para solucionar con rapidez y eficacia los mÃºltiples problemas generados por la catÃ¡strofe, disponer las excepciones transitorias que permitan cumplir con los objetivos de la reconstrucciÃ³n sin sobresaltos. De otra parte, ha sido desarrollado el artÃculo 209 de la ConstituciÃ³n cuando en el segundo inciso del artÃculo 6 del Decreto Legislativo se estatuye que, tratÃ¡ndose de negocios fiduciarios, el Fondo velarÃ¡ porque el objeto de los mismos se desarrolle por parte de las instituciones fiduciarias en condiciones de transparencia, libre concurrencia, eficiencia y publicidadâ€.

88 Sentencia C-218 de 999. M.P. JosÃ© Gregorio HernÃ¡ndez. â€œEn el caso de entidades u organismos creados al amparo del Estado de Emergencia, siendo posible que su actividad deba extenderse mÃ¡s allÃ¡ del tiempo de vigencia de las atribuciones legislativas de excepciÃ³n, pero sin que resulte imprescindible prolongarla indefinidamente -toda vez que naturalmente se encuentra atada a los requerimientos que el cometido institucional imponga y a los imponderables que resulten del desenvolvimiento prÃ¡ctico de su gestiÃ³n, asÃ como a las dificultades inherentes a la culminaciÃ³n de la misma-, se justifica plenamente que no sea el propio legislador el que agote las distintas etapas de la supresiÃ³n del ente creado con un propÃ³sito especÃfico, y que, no obstante ser Ã©l quien prevÃ© la misma y la dispone, deje en manos del Gobierno su ejecuciÃ³n material y su realizaciÃ³n. Estas tendrÃ¡n lugar, a partir del impulso inicial de la ley y con arreglo a sus criterios y disposiciones, cuando el agotamiento de los fines correspondientes haga innecesaria la permanencia del ente u organismo establecidoâ€.

89 La doctrina de los principios generales del derecho fue elaborada en el derecho italiano y particularmente travÃ©s del CÃ³digo Civil Italiano de 1865. A partir de lo anterior, se crearon

3 escuelas que desarrollaron los principios generales: (i) iusnaturalismo; (ii) positivismo; y (iii) eclÃ©ctica o integrativa. Cada una de estas posturas desarrollÃ³ de diferente manera los principios esenciales que rigen el derecho.

90Sentencia C-449 de 1992. M.P. Alejandro MartÃnez Caballero. En esa ocasiÃ³n, la Corte revisÃ³ un aparte del artÃculo 33 de la Ley 9Âª de 1991 que determinaba las autorizaciones contractuales y presupuestales que podÃa realizar el gobierno para celebrar contratos y efectuar las apropiaciones y demÃ¡s operaciones presupuestales que se requieren para dar cumplimiento a lo previsto en esta Ley. AsÃ, la Corte mirÃ³ en detalle el rÃ©gimen de contrataciÃ³n al que se encontraba sujeto el Fondo Nacional del CafÃ©, para determinar que la NaciÃ³n podÃa suscribir con esta cuenta-especial adscrita al Fondo Nacional de Cafeteros.

91 M.P. Clara InÃ©s Vargas HernÃ¡ndez.

92Sentencia C-243 de 2006M.P. Clara InÃ©s Vargas HernÃ¡ndez. â€œ[e]n efecto, los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional estÃ¡n conformados por las cotizaciones efectuadas por los afiliados al Sistema General de Pensiones, y ademÃ¡s, por otros recursos como son los previstos en la Subcuenta de Solidaridad, como los aportes de las entidades territoriales para planes de extensiÃ³n de cobertura, o de agremiaciones o federaciones para sus afiliados; las donaciones, rendimientos financieros de recursos y demÃ¡s recursos que reciba a cualquier tÃtulo; y las multas a que refieren los artÃculos 111 y 271 de la ley 100 de 1993. Y, respecto de la Subcuenta de Subsistencia por los aportes del presupuesto nacional. (â€¦) A este respecto no sobra recordar que la misma norma acusada dispone la creaciÃ³n del Fondo de Solidaridad Pensional como â€œuna cuenta especial de la NaciÃ³n sin personerÃa jurÃdica, adscrita al Ministerio de la ProtecciÃ³n Socialâ€. Por ello, la ley de seguridad social prevÃ© que los recursos del Sistema General de Pensiones â€œestÃ¡n destinados exclusivamente a dicho sistema y no pertenecen a la NaciÃ³n, ni a las entidades que los administran.â€. || Recursos parafiscales cuyo manejo, administraciÃ³n y ejecuciÃ³n se harÃ¡ exclusivamente en la forma dispuesta por la ley que los crea, como ya tambiÃ©n lo ha considerado esta CorporaciÃ³n. En la Sentencia C-651 de 2001, se expuso: â€œ(â€¦) En cumplimiento de esa atribuciÃ³n constitucional, se expidiÃ³ el Decreto 111 de 1996 â€“Estatuto OrgÃ¡nico de Presupuesto- que definiÃ³ en su artÃculo 29 el concepto de contribuciones parafiscales de la siguiente manera â€œSon contribuciones parafiscales los gravÃ¡menes establecidos con carÃ¡cter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y Ãºnico grupo social y econÃ³mico y se utilizan para beneficio propio del sector. El manejo, administraciÃ³n y ejecuciÃ³n de estos recursos se harÃ¡ exclusivamente en la forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarÃ¡n sÃ³lo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio…â€.

93M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

94Sentencia C-368 de 2012 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. â€œ3. En ese orden de ideas, corresponde a la Sala Plena resolver el siguiente problema jurÃdico: Â¿la norma que determina que la administraciÃ³n de los recursos constitutivos del fondo para el pago del pasivo pensional de las universidades pÃºblicas, regulado por la Ley 1371 de 2009, corresponde a las entidades fiduciarias sometidas a la vigilancia de la Superintendencia

Financiera, con exclusiÃ³n de otras instituciones, en especial las administradoras de fondos de pensiones, configura un tratamiento discriminatorio injustificado, incompatible con el derecho a la seguridad social y la libre competencia econÃ³mica?â€

95 Sentencia C-650 de 2003 M.P. Manuel JosÃ© Cepeda Espinosa. Los fondos especiales â€œson un sistema de manejo de cuentas, de acuerdo a los cuales una norma destina bienes y recursos para el cumplimiento de los objetivos contemplados en el acto de creaciÃ³n y cuya administraciÃ³n se hace en los tÃ©rminos en Ã©ste seÃ±aladosâ€.

96 Sentencia C-685 de 1996 M.P. Alejandro MartÃnez Caballero, reiterada en la sentencia C-562 de 1998 M.P. Alberto BeltrÃ¡n Sierra: â€œEl presupuesto es una ley de autorizaciÃ³n de gastos, por cuanto limita jurÃdicamente su ejecuciÃ³n en tres aspectos: de un lado, en el campo temporal, pues las erogaciones deben hacerse en el perÃodo fiscal respectivo; de otro lado, a nivel cuantitativo, pues las apropiaciones son las cifras mÃ¡ximas que se pueden erogar; y, finalmente, en el campo sustantivo o material, pues la ley no sÃ³lo seÃ±ala cuÃ¡nto se puede gastar sino en quÃ© se deben emplear los fondos pÃºblicos. Por ello se considera que una obvia consecuencia de la legalidad del gasto es el llamado principio de "especializaciÃ³n", donde se seÃ±ala que no se podrÃ¡ "transferir crÃ©dito alguno a un objeto no previsto en el respectivo presupuesto". Esta norma constitucional estÃ¡ prohibiendo que el Gobierno utilice una partida de gasto aprobada por el Congreso para una finalidad distinta de aquella para la cual Ã©sta fue apropiadaâ€.

97 M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

98 sentencia C-038 de 2004 M.P. Eduardo MontealaegreLynett. â€œ60- Por Ãºltimo procede la Corte a analizar el problema de la destinaciÃ³n de estos recursos del fondo. Ahora bien, esta CorporaciÃ³n encuentra que la ley no define con claridad dicha destinaciÃ³n sino que atribuye una competencia para tal efecto al Gobierno. AsÃ, el inciso quinto atribuye al Gobierno la facultad de definir los programas financiados pues seÃ±ala que la finalidad del fondo serÃ¡ la financiaciÃ³n â€œde programas sociales que el Gobierno Nacional defina como prioritariosâ€. Por su parte, el parÃ¡grafo de ese mismo artÃculo reitera que el Gobierno reglamentarÃ¡ la destinaciÃ³n de los recursos del Fondo Nacional de ProtecciÃ³n Social. Ahora bien, la Corte considera que la destinaciÃ³n de esos recursos no puede quedar abierta a la discreciÃ³n gubernamental, pues existe reserva legal en materia del decreto y orientaciÃ³n del gasto pÃºblico. En efecto, la Carta establece que los gastos deben estar incorporados en el presupuesto (CP art. 345), y a su vez, las partidas incorporadas en la ley de apropiaciones deben corresponder a un gasto decretado conforme a ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder pÃºblico, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo (CP art. 346). Por consiguiente, no puede el artÃculo acusado conferir al Gobierno la facultad de definir los programas a ser financiados con los recursos del fondo, pues dicha determinaciÃ³n es del resorte de la ley, por lo que resulta ineludible declarar la inexequibilidaddel parÃ¡grafo de esta disposiciÃ³n y de la expresiÃ³n â€œque el Gobierno Nacional defina como prioritariosâ€. Por esa misma razÃ³n, resulta necesario precisar que los programas sociales que podrÃan ser financiados por ese fondo deben corresponder al Plan Nacional de Desarrollo o a leyes preexistentes, y el gasto debe haber sido incorporado previamente en el correspondiente presupuesto, tal y como lo ordenan los artÃculos 345 y

346 de la Carta.â€

99 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

100 Al respecto, es necesario aclarar que de acuerdo con el artÃculo 27 de la Ley 100 de 1993, los recursos que conforman el Fondo de Solidaridad Pensional, se encuentran organizados en dos subcuentas: una de solidaridad y otra de subsistencia. La primera de ellas estÃ¡ conforma por: (i) el 50% de la cotizaciÃ³n adicional del 1% sobre la base de cotizaciÃ³n, a cargo de los afiliados al sistema cuya base de cotizaciÃ³n sea igual o superior a cuatro salarios mÃnimos legales mensuales vigentes; (ii) los recursos que aporten entidades territoriales para planes de extensiÃ³n de cobertura, o de agremiaciones o federaciones para sus afiliados; (iii) las donaciones, rendimientos financieros de recursos y demÃ¡s recursos que reciba a cualquier tÃtulo; y, (iv) las multas a que refieren los artÃculos 111 y 271 de la Ley 100 de 1993. La segunda se compone por (i) los afiliados con ingreso igual o superior a 16 salarios mÃnimos mensuales legales vigentes, tendrÃ¡n un aporte adicional sobre su ingreso base de cotizaciÃ³n, asÃ: de 16 a 17 smlmv de un 0.2%, de 17 a 18 smlmv de un 0.4%, de 18 a 19 smlmv de un 0.6%, de 19 a 20 smlmv de un 0.8% y superiores a 20 smlmv de 1% destinado exclusivamente a la subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional; (ii) el 50% de la cotizaciÃ³n adicional del 1% sobre la base de cotizaciÃ³n, a cargo de los afiliados al sistema general de pensiones cuya base de cotizaciÃ³n sea igual o superior a 4 salarios mÃnimos legales mensuales vigentes; (iii) los aportes del presupuesto nacional; y, (iv) los pensionados que devenguen una mesada superior a 10 salarios mÃnimos legales mensuales vigentes y hasta 20 contribuirÃ¡n para el Fondo de Solidaridad Pensional para la subcuenta de subsistencia en un 1%, y los que devenguen mÃ¡s de 20 salarios mÃnimos contribuirÃ¡n en un 2% para la misma cuenta

101 M.P. Clara InÃ©s Vargas HernÃ¡ndez.

102 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

103ArtÃculo 2Âº. Fondos para el Pago del Pasivo Pensional. Las universidades objeto de la aplicaciÃ³n de la presente ley deberÃ¡n constituir un fondo para el pago del pasivo pensional, el cual serÃ¡ una cuenta especial, sin personerÃa jurÃdica, de la respectiva universidad, cuyos recursos serÃ¡n administrados por una entidad fiduciaria vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia, en forma independiente, mediante patrimonio autÃ³nomo. Los recursos y los rendimientos tendrÃ¡n destinaciÃ³n especÃfica para pagar el pasivo pensional, asÃ como los gastos de administraciÃ³n del patrimonio autÃ³nomo.â€

104ARTICULO PRIMERO.- Modificase el artÃculo 6Â° del Decreto 1547 de 1984, modificado por el artÃculo 70 del Decreto 919 de 1989, el cual quedarÃ¡ asÃ:

“Articulo 60. De la Junta Directiva del Fondo de Calamidades. Para la administraciÃ³n de los recursos del Fondo Nacional de Calamidades, la sociedad fiduciaria mencionada, contarÃ¡ con una Junta Directiva integrada en la siguiente forma (â€¦)

Consejo Asesor conformado por miembros de la sociedad civil, de organizaciones no gubernamentales y

la Junta tendrÃ¡ un suplente que serÃ¡ uno de los miembros designados por el Presidente de la RepÃºblica.

105ARTICULO SEGUNDO: Adicionase un parÃ¡grafo transitorio al artÃculo 70 del Decreto 919 de 1989

“ARTICULO 70…

PARÃ□GRAFO TRANSITORIO: CrÃ©ase la Gerencia del Fondo Nacional de Calamidades la cual cumplirÃ¡ las siguientes funciones durante el desarrollo de las actividades requeridas para las fases de atenciÃ³n humanitaria y rehabilitaciÃ³n, que se realizarÃ¡n con el fin de conjurar la crisis generada por el fenÃ³meno de la NiÃ±a 2010-2011 y evitar la extensiÃ³n de sus efectos:

1. Coordinar con las instancias del Gobierno Nacional, con las autoridades territoriales y con el sector privado, la planeaciÃ³n, focalizaciÃ³n y ejecuciÃ³n de las actividades requeridas para las fases de atenciÃ³n humanitaria y rehabilitaciÃ³n, que se realizarÃ¡n con el fin de conjurar la crisis generada por el fenÃ³meno de la NiÃ±a 2010-2011 Y evitar la extensiÃ³n de sus efectos.

2. Orientar e instruir a las instituciones pÃºblicas y privadas vinculadas a la mitigaciÃ³n de los efectos de la crisis sobre las actividades requeridas para las fases de atenciÃ³n humanitaria y rehabilitaciÃ³n de las Ã¡reas y obras afectadas.

3. Planear la ejecuciÃ³n del Plan de AcciÃ³n, en coordinaciÃ³n con la DirecciÃ³n de GestiÃ³n del Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia.

4. Solicitar a las autoridades pÃºblicas competentes la entrega de la informaciÃ³n que se requiera para la planeaciÃ³n y focalizaciÃ³n de la atenciÃ³n humanitaria de la poblaciÃ³n y de las intervenciones en Ã¡reas y obras afectadas.

5. Establecer lineamientos para que las autoridades nacionales y territoriales realicen el seguimiento y evaluaciÃ³n de las actividades en las fases de atenciÃ³n humanitaria y rehabilitaciÃ³n de las Ã¡reas y obras afectadas.

6. Convocar por intermedio del secretario tÃ©cnico, a la Junta Directiva.

7. Rendir los informes que requieran la Junta Directiva o los entes de control sobre el desarrollo de sus funciones.

8. Actuar como ordenador del gasto.

9. Las demÃ¡s que le asigne el Presidente de la RepÃºblica.

(â€¦)

106ARTICULO SÃ‰PTIMO: El artÃculo 53 del Decreto 919 de 1989 quedarÃ¡ asÃ:

“ARTICULO 53. COMITÃ‰ NACIONAL PARA LA ATENCIÃ“N Y PREVENCIÃ“N DE DESASTRES. El ComitÃ© Nacional para la AtenciÃ³n y PrevenciÃ³n de Desastres estarÃ¡ integrado de la

siguiente manera: (â€¦).”

107 M.P. Mauricio GonzÃ¡lez Cuervo.

108â€œArtÃculo 2Â°. Estructura. La DirecciÃ³n y AdministraciÃ³n del Fondo estarÃ¡ a cargo de un Consejo Directivo, el cual estarÃ¡ integrado de la siguiente manera:

1. Un representante designado por el Presidente de la RepÃºblica, quien lo presidirÃ¡.

2. El Ministro del Interior y de Justicia o su delegado.

3. El Ministro de Hacienda y CrÃ©dito PÃºblico o su delegado.

4. Un Ministro designado por el Presidente de la RepÃºblica en atenciÃ³n a los proyectos o asuntos puestos a consideraciÃ³n del Consejo.

5. El Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la RepÃºblica, o su delegado.

7. Cinco (5) miembros del sector privado designados por el Presidente de la RepÃºblica.

ParÃ¡grafo 1Â°. Los Ministros y Directores de Departamento Administrativo que conforman el Consejo Directivo Ãºnicamente podrÃ¡n delegar su participaciÃ³n en los Viceministros, Subdirectores, en los Secretarios Generales o en los Directores Generales o TÃ©cnicos.

ParÃ¡grafo 2Â°. El Consejo Directivo podrÃ¡ crear los ComitÃ©s sectoriales que se requieran en los cuales podrÃ¡n tener presencia representantes del sector privado, de la sociedad civil, de organizaciones no gubernamentales u organismos multilaterales.

ParÃ¡grafo 3Â°. A las sesiones del Consejo Directivo asistirÃ¡ con voz pero sin voto, el representante legal de la sociedad fiduciaria o consorcio fiduciario que administre el patrimonio autÃ³nomo a que se refiere el parÃ¡grafo primero del artÃculo 5Â° del presente decreto.

ParÃ¡grafo 4Â°. Los miembros del sector privado no recibirÃ¡n retribuciÃ³n por su participaciÃ³n en el Consejo.

ParÃ¡grafo 5Â°. El Consejo Directivo del Fondo podrÃ¡ determinar las necesidades de personal para el cumplimiento de las funciones de la Gerenciaâ€.

109â€œArtÃculo 4Â°. Gerencia del Fondo. CrÃ©ase la Gerencia del Fondo para las acciones de recuperaciÃ³n, construcciÃ³n y reconstrucciÃ³n requeridas para el fenÃ³meno de La NiÃ±a, que tendrÃ¡ a cargo ademÃ¡s de la representaciÃ³n legal del Fondo, las siguientes funciones:

1. Ejecutar los planes y proyectos aprobados por el Consejo Directivo que deban celebrarse con cargo a los recursos del Fondo.

2. Celebrar como representante legal del Fondo los contratos autorizados por el Consejo Directivo.

3. Realizar los negocios fiduciarios que se requieran para el manejo y disposiciÃ³n de los recursos del Fondo y que hayan sido aprobados por el Consejo Directivo.

4. Solicitar y revisar los informes de auditorÃa que le sean presentados al Fondo sobre los actos y contratos que realice el mismo.

5. Expedir los certificados correspondientes a las donaciones recibidas.

6. Celebrar los contratos o convenios para la participaciÃ³n del Fondo en aquellos Esquemas de participaciÃ³n pÃºblico-privada aprobadas por el Consejo Directivo.

7. Celebrar los contratos necesarios para la ejecuciÃ³n de los esquemas de financiaciÃ³n estructurados por el Consejo Directivo.

8. Hacer seguimiento y asegurar el cumplimiento del Plan de AcciÃ³n para la fase de recuperaciÃ³n, construcciÃ³n y reconstrucciÃ³n que sea aprobado por el Consejo Directivo.

9. Las demÃ¡s que le sean asignadas por el Consejo Directivo o por el Gobierno Nacional.

ParÃ¡grafo 1Â°. Las entidades pÃºblicas estarÃ¡n obligadas a prestar, dentro del Ã¡mbito de sus competencias, la colaboraciÃ³n que le solicite el Gerente del Fondo para superar la crisis y mitigar la extensiÃ³n de sus efectos.

ParÃ¡grafo 2Â°. El Presidente de la RepÃºblica designarÃ¡ al Gerente del Fondo, quien percibirÃ¡ la remuneraciÃ³n que determine el Gobierno Nacionalâ€.

110M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

111 M.P. JosÃ© Gregorio HernÃ¡ndez.

112 sentencia C-218 de 1999 M .P. JosÃ© Gregorio HernÃ¡ndez: â€œNo vulnera la ConstituciÃ³n PolÃtica este Decreto Legislativo al establecer que la direcciÃ³n y administraciÃ³n del Fondo estÃ©n a cargo de un Consejo Directivo y de un Director Ejecutivo, quien serÃ¡ su representante legal. Tampoco se desconoce el Estatuto Fundamental en cuanto a la competencia del Consejo en lo que hace a la elecciÃ³n del Director Ejecutivo, pues de conformidad con lo estatuido en el artÃculo 189, numeral 13, de la Carta PolÃtica, el Presidente de la RepÃºblica nombra a quienes deban desempeÃ±ar empleos nacionales “cuya provisiÃ³n no sea por concurso o no corresponda a otros funcionarios o corporaciones, segÃºn la ConstituciÃ³n o la ley” (subraya la Corte). En este caso, la ley es el Decreto Legislativo materia de revisiÃ³n (artÃculo 2)â€. La misma racionalidad se usÃ³ en la sentencia C-251 de 2011 M.P. Jorge PreteltChaljub, sin embargo respecto de la naturaleza del cargo del director dijo: â€El parÃ¡grafo 2 del artÃculo 4 del Decreto 4819 de 2010 guarda silencio sobre la naturaleza jurÃdica del cargo de Gerente del Fondo. Por ello, resulta necesario seÃ±alar que en razÃ³n de las funciones que se le asignan a Ã©ste, ha de entenderse que es un particular que cumple funciones pÃºblicas con todas las incompatibilidades y responsabilidades que de ello se deriva. Lo anterior, en razÃ³n de las importantes funciones que realiza, entre las que se encuentran, el manejo de recursos pÃºblicos, la representaciÃ³n legal del Fondo, la facultad de ordenaciÃ³n de gastos e inversiones y la autorizaciÃ³n para celebrar contratos estatales y todas las demÃ¡s funciones

asignadas por el artÃculo 4 del Decretoâ€.

113 M.P. Jorge Pretelt Chaljub.

114â€œArtÃculo 267. El control fiscal es una funciÃ³n pÃºblica que ejercerÃ¡ la ContralorÃa General de la RepÃºblica, la cual vigila la gestiÃ³n fiscal de la administraciÃ³n y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la NaciÃ³n. Dicho control se ejercerÃ¡ en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. Esta podrÃ¡, sin embargo, autorizar que, en casos especiales, la vigilancia se realice por empresas privadas colombianas escogidas por concurso pÃºblico de mÃ©ritos, y contratadas previo concepto del Consejo de Estado.â€ (Resaltado de la Sala).

115Sentencia C-218 de 1999 M.P. JosÃ© Gregorio HernÃ¡ndez. Reiterada en la sentencia C-251 de 2011 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

116 Sentencia C-103 de 2015. M.P. MarÃa Victoria Calle Correa.

117 VÃ©anse, entre otras: Sentencias C-967 de 2012 (M.P. Jorge IvÃ¡n Palacio Palacio) y C-506 de 1999 (M.P. Fabio MorÃ³n DÃaz).

118 Sentencia C-103 de 2015. M.P. MarÃa Victoria Calle Correa. En esta decisiÃ³n, la Corte concluyÃ³: â€œde acuerdo con la jurisprudencia de esta CorporaciÃ³n, una de las manifestaciones del carÃ¡cter amplio e integral del modelo constitucional de vigilancia fiscal de los recursos pÃºblicos la constituye la coexistencia de dos niveles de control: el primero, constituido por los mecanismos de control interno, de naturaleza previa y administrativa; el segundo nivel corresponde al control fiscal externo, de carÃ¡cter posterior y selectivo, que compete realizar a una entidad autÃ³noma e independiente como es la ContralorÃa, y cuya efectividad depende de su adecuada articulaciÃ³n con el primer nivel de control.â€

119 Sentencias C-103 de 2015 M.P. MarÃa Victoria Calle Correa; C-534 de 1993 (M.P. Fabio MorÃ³n DÃaz).

120 â€œArtÃculo 269. En las entidades pÃºblicas, las autoridades correspondientes estÃ¡n obligadas a diseÃ±ar y aplicar, segÃºn la naturaleza de sus funciones, mÃ©todos y procedimientos de control interno, de conformidad con lo que disponga la ley, la cual podrÃ¡ establecer excepciones y autorizar la contrataciÃ³n de dichos servicios con empresas privadas colombianas.â€

121 Sentencia C-374 de 1995 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

122 Sentencia. C-101 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes MuÃ±oz. En esa ocasiÃ³n, esta CorporaciÃ³n analizÃ³ una demanda de inconstitucionalidad en contra del artÃculo 51 del Estatuto OrgÃ¡nico del Presupuesto que redefinÃa la autonomÃa presupuestal de los Ã³rganos que hacÃan parte del PGN. La Corte resolviÃ³ declarar exequible el artÃculo acusado.

123 ArtÃculo modificado por el artÃculo 44 de la Ley 1474 de 2011.

124 De conformidad con la norma citada: â€œ(â€¦) Se entiende que ejerce funciÃ³n pÃºblica

aquel particular que, por disposiciÃ³n legal, acto administrativo, convenio o contrato, realice funciones administrativas o actividades propias de los Ã³rganos del Estado, que permiten el cumplimiento de los cometidos estatales, asÃ como el que ejerce la facultad sancionadora del Estado; lo que se acreditarÃ¡, entre otras manifestaciones, cada vez que ordene o seÃ±ale conductas, expida actos unilaterales o ejerza poderes coercitivos.(â€¦) Administran recursos pÃºblicos aquellos particulares que recaudan, custodian, liquidan o disponen el uso de rentas parafiscales, de rentas que hacen parte del presupuesto de las entidades pÃºblicas o que estas Ãºltimas han destinado para su utilizaciÃ³n con fines especÃficosâ€. (El resaltado es de la Sala).

125 Sentencias C-338 de 2011 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo); C-037 de 2003 (M.P. Ã‚lvaro Tafur Galvis) y C-286 de 1996 (M.P. JosÃ© Gregorio HernÃ¡ndez Galindo);

126 Sentencia C-218 de 1999 (M.P. JosÃ© Gregorio HernÃ¡ndez Galindo).

127 Sentencia C-218 de 1999 (M.P. JosÃ© Gregorio HernÃ¡ndez Galindo).

128 Sentencia C-685 de 1996 M. P. Alejandro MartÃnez Caballero. El presupuesto general de la NaciÃ³n ha sido definido mÃºltiples veces por la jurisprudencia constitucional. ver entre otras sentencias: Sentencias C-478 de 1992 M.P. Eduardo Cifuentes MuÃ±oz, C-1645 de 2000 M. P. Carlos Gaviria DÃaz; C-066 de 2003 M. P. Rodrigo Escobar Gil

129 SegÃºn el artÃculo 30 del EOP: Constituyen fondos especiales en el orden nacional, los ingresos definidos en la ley para la prestaciÃ³n de un servicio pÃºblico especifico, asÃ como los pertenecientes a fondos sin personerÃa jurÃdica creados por el legislador (Ley 225/95, artÃculo 27)

130 Este literal fue declarado exequible por la sentencia C-066 de 2003, M. P. Rodrigo Escobar Gil. En dicha sentencia se concluyÃ³ que: â€œEl modelo de RepÃºblica unitaria con descentralizaciÃ³n administrativa y autonomÃa de sus entidades territoriales que la ConstituciÃ³n adoptÃ³ para Colombia, exige un delicado balance en la distribuciÃ³n tanto de las competencias como de los recursos destinados a atenderlas.

La ConstituciÃ³n ha diseÃ±ado un esquema que se orienta a conseguir ese equilibrio en la distribuciÃ³n de las competencias y los recursos y a garantizar unos ciertos niveles de ingresos para las entidades territoriales. Sin embargo, dentro del marco constitucional, se desenvuelve un proceso de negociaciÃ³n entre los distintos actores, que se resuelve democrÃ¡ticamente a travÃ©s del presupuesto, y que en ocasiones, como ha sido el caso entre nosotros, acude a la reforma de los parÃ¡metros constitucionales, para adecuar esa necesaria garantÃa jurÃdica de la estabilidad y el carÃ¡cter creciente de los ingresos de las entidades territoriales, con la naturaleza dinÃ¡mica de las finanzas pÃºblicas, y la necesidad de que, de acuerdo con las circunstancias, se mantenga el equilibrio entre los ingresos que la NaciÃ³n conserva para sÃ, y los que debe transferir a los entes territoriales.

La ConstituciÃ³n en el aÃ±o 2001, optÃ³ por una nueva definiciÃ³n polÃtica de ese equilibrio, dentro de la cual el concepto de ingresos corrientes de la naciÃ³n ya no tiene la misma significaciÃ³n que habÃa tenido hasta entonces.

No obstante lo anterior, dicho concepto conserva su dimensiÃ³n constitucional, y encuentra la Corte que las disposiciones acusadas no resultan contrarias al mismo.

131 ArtÃculo 29 EOP.