

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/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-Control de constitucionalidad a decreto ley que modifica la estructura orgánica de la Contraloría General de la República y crea cargos en su planta

La Corte revisó detalladamente el Decreto Ley 888 de 2017 y corroboró que la norma cumple con los requisitos que esta Corporación ha identificado en la jurisprudencia como indispensables para que su procedimiento sea acorde a la Carta Política. En cuanto al procedimiento en la formación, la Corte constató que el Decreto Ley 888 de 2017 cumple con todas las exigencias formales, ya que cuenta con un título que describe su contenido; fue suscrito por el Presidente de la República, los Ministros del Interior, de Hacienda y Crédito Público y por la Directora del Departamento Administrativo de la Función Pública, con quienes conforma Gobierno para tal decisión; de forma expresa manifiesta las competencias excepcionales de que hace uso para su expedición, y cuenta con una amplia motivación. En cuanto a los límites de competencia, la Corte encontró que el Decreto Ley se profirió dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor del Acto Legislativo 1 de 2016; que la materia regulada no estaba reservada a una norma de mayor jerarquía o reservada por el Acto Legislativo; que entre el Decreto y el Acuerdo Final, existe una conexidad objetiva, estricta y suficiente porque la norma desarrolla contenidos explícitos de los Acuerdos, de forma coherente y, finalmente, que existe una estricta necesidad, puesto que la medida requería de una norma de nivel legal para adecuar la estructura y funciones de la Contraloría a los requisitos de control y vigilancia de los recursos que se están invirtiendo y se invertirán en la implementación del Acuerdo Final, pero no se podía esperar a que se surtieran los trámites y debates propios del legislativo, ya que se requiere de una intervención urgente, teniendo en cuenta que los recursos ya están siendo invertidos, y las obligaciones de la Contraloría ya están vigentes, sin que pueda dar respuesta a ellas de forma adecuada. En cuanto a la constitucionalidad material de las disposiciones del Decreto Ley 888 de 2017, la Corte encontró que los artículos se ajustan perfectamente a las reglas constitucionales sobre la

organización y naturaleza de las funciones de la Contraloría General de la República. Además, la Corporación verificó que la medida resulta coherente con el desarrollo del Acuerdo y con los compromisos que el Estado adquirió para el logro de la paz. La Corte concluye que la medida analizada tiene una importancia manifiesta en la búsqueda del objetivo fundamental de garantizar el derecho a la paz, pues el proceso colombiano es un proceso integral, en el que las adecuaciones institucionales para la garantía y verificación de las metas de consolidación del Acuerdo, tienen una contribución esencial que no puede pasarse por alto, ni analizarse de forma aislada. La interpretación coherente e integral de los acuerdos y de las medidas que lo desarrollan, permite trascender a una visión holística, en el que los diferentes elementos del proceso de justicia transicional deben ser analizados como partes inescindibles de un todo, interdependientes y ligados al mismo fin, de tal manera que se deje de lado el análisis aislado y fragmentario que solo puede tener como resultado la distorsión del proceso. Por todo lo anterior la Corporación decidió declarar exequible el decreto bajo examen.

FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ-Control de constitucionalidad de los decretos con fuerza de ley expedidos en virtud del Acto Legislativo 01 de 2016/FACULTADES LEGISLATIVAS EXTRAORDINARIAS OTORGADAS AL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA POR LA CONSTITUCION-Control de constitucionalidad integral comprende aspectos formales y materiales

El control constitucional sobre los decretos leyes especiales proferidos al amparo del Acto Legislativo 1 de 2016, debe ser automático e integral, y, en consideración al texto del artículo 241 Superior, los decretos con fuerza de ley pueden controlarse tanto “por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación”.

DECRETOS LEY DICTADOS EN EJERCICIO DE FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ-Requisitos formales

En cuanto a la forma, las sentencias C-160 de 2017 y C-174 de 2016 establecieron que estos decretos ley requieren: (i) contar con un título que corresponda a su contenido (art. 169 Superior); (ii) ser adoptados por el Presidente de la República. Específicamente para los decretos extraordinarios el inciso 3 del artículo 115 Superior, señala que el Presidente y el Ministro o Director de Departamento Administrativo correspondientes, en cada negocio

particular, constituyen el Gobierno; (iii) que se invoque expresamente la facultad extraordinaria del Presidente de la República para dictar el Decreto Ley, “lo cual es exigible con el fin de precisar la naturaleza jurídica del acto, y así adecuar su configuración a efectos de garantizar un control constitucional por la autoridad judicial competente”; y (iv) exponer los motivos que justifican su expedición como instrumento para la implementación del Acuerdo Final.

FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ-Competencia gubernamental

El Decreto Ley 888 de 2017 fue suscrito por el señor Presidente de la República, Juan Manuel Santos Calderón, y por el entonces Viceministro de Relaciones Políticas, encargado de las funciones del Ministro del Interior Guillermo Bel Rivera Flórez; por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, Mauricio Cárdenas Santamaría y por la Directora del Departamento Administrativo de la Función Pública Liliana Caballero Durán, con quienes para el asunto regulado se constituye Gobierno, pues se trata de la ampliación y modificación de la planta de la Contraloría General de la República. Queda por tanto satisfecho el requisito consignado en el artículo 115 inciso 3 de la Constitución Política.

FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ-Temporalidad

En cuanto al límite temporal de la habilitación, el artículo 2º del Acto Legislativo 1 de 2016 establece un límite de 180 días contados a partir de su entrada en vigor. El Artículo 5º del Acto Legislativo, sometió la entrada en vigencia de la norma a la refrendación popular. Este asunto fue objeto de estudio por la Corte en la Sentencia C-160 de 2017, en donde dispuso que “El proceso de Refrendación Popular concluyó en virtud de una expresión libre y deliberativa de una autoridad revestida de legitimidad democrática, puesto que fue debatido y verificado por ambas Cámaras del Congreso, según se reseñó en apartado anterior, tanto por medio de las aprobaciones de las proposiciones del 29 y 30 de noviembre de 2016, como a través de la exposición de motivos que dio lugar a la Ley 1820 de 2016 y en el artículo 1º de esta normativa.” En consecuencia, los 180 días de plazo para ejercer las competencias resultantes de la habilitación legislativa extraordinaria contenida en el artículo 2º del Acto Legislativo 1 de 2016 empezarán a contarse a partir de tal refrendación, esto es a partir del 1 de diciembre de 2016. El Decreto Ley 888 de 2017 se expidió y promulgó el 27 de mayo de 2017, antes de que hubiese expirado el término de 180 días, y por lo tanto, dentro del marco

temporal habilitado constitucionalmente para el ejercicio de las facultades extraordinarias.

FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ-Asuntos expresamente excluidos

En cuanto al límite jerárquico, esto es a la naturaleza de la norma proferida y la reserva legal, la Corte constata que la norma expedida es un Decreto Ley, en concordancia con lo dispuesto en el Acto Legislativo en que se sustenta la competencia de su expedición. Por otra parte, el objetivo de la norma es “modificar el artículo 11 del Decreto ley 267 de 2000, en el sentido de crear en la organización de la Contraloría General de la República, en el nivel superior de dirección del nivel central, la dependencia denominada Unidad Delegada para el Posconflicto, adscrita al Despacho del Contralor General de la República.” y adicionalmente, para ello, crea 7 nuevos cargos en la planta de la entidad. Dicha materia no está sometida a reserva para ser tramitada como acto legislativo, ley estatutaria, ley orgánica, ley código, o ley que necesite mayoría calificada o absoluta para su aprobación. No se trata del decreto de un impuesto, o de la regulación materias tales como la restricción de la libertad de expresión, la creación de delitos o el incremento penas. Por el contrario, se trata de la modificación de una norma de igual jerarquía. Por lo tanto, la Corte concluye que la norma dictada se enmarca en los límites de competencia habilitados extraordinariamente por el Acto legislativo 1 de 2016.

FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ-Conexidad teleológica con el Acuerdo Final

En cuanto a la conexidad, tal como se señaló anteriormente, la competencia extraordinaria del Presidente de la Republica para expedir Decretos con fuerza de ley está limitada a aquellos decretos “cuyo contenido tendrá por objeto facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.”(AL 1 de 2016, Art. 2) La Corte en la Sentencia C-174 de 2017 explicó que la conexidad teleológica “significa entonces probar que el acto enjuiciado es instrumental a la realización de los objetivos o compromisos del Acuerdo final, en la forma específica en que debe serlo de conformidad con el Acto Legislativo 1 de 2016”.

FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ-Requisito de conexidad objetiva

ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACION DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCION DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA-Remisiones a la Contraloría General para la realización de funciones

El Acuerdo Final remite directamente a la Contraloría General para que realice funciones dirigidas a 1) fortalecer la participación ciudadana en la formulación y vigilancia de los proyectos de las entidades territoriales, 2) generar la información requerida por los órganos de la Jurisdicción Especial para la Paz, y principalmente 3) realizar la vigilancia y el acompañamiento requerido para excluir la corrupción en la ejecución de los recursos destinados a la implementación del Acuerdo.

IMPLEMENTACION NORMATIVA DEL ACUERDO FINAL-Gastos de inversión requieren veeduría especial que exige adecuaciones y ajustes en la Contraloría General

El compromiso del Gobierno de hacer los ajustes administrativos necesarios a fin de adecuar los mecanismos de seguimiento y control, entre ellos la Contraloría General de la República, puesto que los gastos de inversión que conlleva [la] implementación [del Acuerdo Final] requerirán de una veeduría especial, encaminada a garantizar la transparencia y eficiencia del gasto y evitar la corrupción, y porque se hace necesario adecuar a la entidad para responder eficientemente a sus obligaciones en cuanto a manejo y traslado de la información requerida, tanto para la Justicia Especial para la Paz, como para la veeduría internacional sobre la implementación de los acuerdos.

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

En cuanto a la conexidad estricta le corresponde a la Corte verificar si existe un contenido específico en el Acuerdo Final que es objeto de implementación por la medida adoptada.

FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ-Requisito de necesidad estricta

La Corte se ha pronunciado sobre la estricta necesidad que legitima el acudir a las competencias excepcionales del Acto Legislativo 02 de 2016. Este límite de competencia, se justifica porque acudir a la habilitación extraordinaria para legislar supone un sacrificio para el principio democrático. Al respecto señaló la Corte en la sentencia C-174 de 2017; “Mientras el Congreso de la República representa al pueblo, tiene una configuración pluralista y garantías de multiculturalidad, y sus procedimientos son deliberativos y mayoritarios, el Presidente de la República no encarna simultáneamente todos estos valores. Por lo mismo, ese sacrificio debe estar debidamente justificado. Tradicionalmente, la

atribución de facultades extraordinarias se legitima por la conveniencia de contar con legislación oportuna o tecnificada.” En virtud de ello, le corresponde al Gobierno sustentar las razones de urgencia e idoneidad, que hicieron necesario acudir a esta competencia, por ser incompatible con el objeto perseguido con la medida el procedimiento legislativo ordinario o especial. Por lo tanto, como lo señaló esta Corporación en la sentencia C-253 de 2017, para que el Gobierno demuestre la necesidad estricta, no basta “simplemente con exponer criterios de conveniencia política o eficiencia en la expedición normativa, sino que exige un estándar mayor, consistente en la demostración acerca de la ausencia de idoneidad del mecanismo legislativo ordinario u especial, en virtud de las condiciones de urgencia antes mencionadas”.

PLAN PLURIANUAL DE INVERSIONES DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Componente específico para la Paz

La Carta Política a partir del Acto Legislativo 01 de 2016 dispone un componente específico para la Paz en el Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo, y señala que “[e]l gobierno podrá efectuar los ajustes institucionales y normativos necesarios para ejecutar el componente de paz del Plan Plurianual de Inversiones”, indicando además para la Contraloría y los demás órganos de control, que al inicio de cada legislatura “presentarán al Congreso un informe detallado sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones”.

UNIDAD DELEGADA PARA EL POSCONFLICTO EN LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA-Urgencia de su creación para la vigilancia de recursos destinados para la implementación del acuerdo

CONTROL CONSTITUCIONAL DE LOS DECRETOS LEY DICTADOS EN EJERCICIO DE FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ-Carácter expreso, jurisdiccional, automático, participativo, posterior e integral

Según lo ha definido la jurisprudencia de esta Corte, el control constitucional de los Decretos ley dictados al amparo del artículo 2º del Acto Legislativo 1 de 2016, es: (i) expreso, en efecto, el tercer inciso del artículo 2º del Acto legislativo 01 de 2016 establece que “Los decretos con fuerza de ley que se dicten en desarrollo de este artículo tendrán control de constitucionalidad (...)”; (ii) jurisdiccional, razón por la cual no se examina su conveniencia u

oportunidad sino que se tiene como parámetro de control la Constitución Política, que es preexistente al acto analizado y se convierte en referente obligatorio para el escrutinio que adelanta esta Corte; (iii) automático, en cuanto no requiere una acción pública de inconstitucionalidad; (iv) participativo, ya que cualquier ciudadano puede intervenir en el proceso; (v) posterior, pues consiste en la revisión de un decreto ley promulgado que, en este caso, ya ha entrado en vigor; y (vi) integral, pues como consecuencia de que el poder de reforma constitucional hubiese caracterizado en el Acto Legislativo 1 de 2016, el control de estos decretos ley como automático conlleva como efecto que sea integral, y que el fallo en el cual se plasme la conclusión del juicio, en principio, haga tránsito a cosa juzgada absoluta.

HABILITACION LEGISLATIVA AL GOBIERNO NACIONAL-Parámetros de control constitucional

Es necesario tener en cuenta que, dado que la norma se inscribe en el conjunto de herramientas que hacen parte del marco del modelo colombiano de justicia transicional, dirigido a la consolidación de una paz estable y duradera en el país, el parámetro de control constitucional se amplía según lo determina el Acto legislativo 02 de 2017, que determina: “En desarrollo del derecho a la paz, los contenidos del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera [...] que correspondan a normas de derecho internacional humanitario o derechos fundamentales definidos en la Constitución Política y aquellos conexos con los anteriores, serán obligatoriamente parámetros de interpretación y referente de desarrollo y validez de las normas y las leyes de implementación y desarrollo del Acuerdo Final, con sujeción a las disposiciones constitucionales. [...]” Esto implica que, en ejercicio del control de constitucionalidad, además de confrontar las disposiciones del Decreto Ley con i) el texto constitucional y los contenidos del bloque de constitucionalidad que desarrollen materias similares, le corresponde a la Corte confrontar la norma con: ii) los contenidos del Acuerdo Final que correspondan a normas de derecho internacional humanitario o derechos fundamentales definidos en la Constitución Política y aquellos conexos con los anteriores, y finalmente iii) deberá revisar si la norma guarda coherencia e integralidad con lo acordado “preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final”.

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA-Función pública/ CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA-Control fiscal/ CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA-Control

posterior/CONTROL FISCAL POR CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA-Carácter selectivo

La Carta Política desarrolla entre sus artículos 267 a 274, las disposiciones referentes a la Contraloría General de la República. Según lo ha sostenido la Corte en su reiterada jurisprudencia, “El control fiscal constituye una función pública especializada, que tiene por objeto vigilar la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que tienen a su cargo el manejo de fondos o bienes de la Nación, con el propósito de velar por la protección del patrimonio público.” En el artículo 267 superior se establece que la Contraloría General de la República es la entidad encargada de ejercer el control fiscal, esto es, de vigilar la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación y se señala que el control se debe realizar en forma posterior y selectiva, conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley.

ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA-Jerarquía legal de normatividad reguladora

En lo que compete a la organización de la Contraloría General de la República, esta Corte se ha pronunciado sobre la jerarquía legal de las normas que la regulan, excluyendo la posibilidad de delegar al Sr. Contralor General, la supresión, fusión y creación de cargos en la entidad; También se ha manifestado la Corte al respecto, declarando la exequibilidad de las competencias excepcionales dadas al ejecutivo por el Congreso para tal fin.

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA-Sujetos de control fiscal

El control fiscal ejercido por la Contraloría General es amplio e integral, lo que implica que son sujetos de control todos los niveles de la administración pública, así como todos los particulares y entidades de carácter público o privado que manejen fondos o bienes de la Nación.

CONTROL FISCAL DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA-Carácter integral

En cuanto a su carácter integral, ha señalado esta Corte que el mismo no se limita a un mero control numérico y de legalidad, sino que comprende un control financiero, de legalidad, de gestión, de resultados, la revisión de cuentas y la evaluación del control interno. La

integralidad del control fiscal implica que debe tener lugar en todos los sectores y actividades relacionadas con el manejo de recursos oficiales. En tal sentido, esta Corporación ha señalado que “contemplar supuestos de exclusión del control fiscal cuando está acreditada la presencia de recursos estatales en las distintas etapas de recaudo o adquisición, conservación, enajenación, gasto, inversión y disposición, es inadmisibles. Ello en la medida que tal postura facilitaría la desviación de los recursos fiscales a fines distintos a los constitucionalmente permitidos, en detrimento de la integridad de las finanzas del Estado y la confianza de los ciudadanos en el uso adecuado de sus tributos.” Ello incluye el control de los contratos en ejecución a partir del momento de su perfeccionamiento.

CONTROL FISCAL DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA-Vías a través de las cuales es ejercido

[El] control [fiscal] se ejerce a través de dos vías: (i) la labor de vigilancia propiamente dicha, a través de la práctica de auditorías [y] (ii) el inicio de procesos de responsabilidad fiscal. En relación con la primera, el momento que marca el inicio de la intervención legítima del ente de control es una vez la entidad sujeta a control ha adoptado las decisiones relativas a la disposición de recursos públicos y ejecutado los procesos que serán objeto de fiscalización posterior. Esto quiere decir que, la Contraloría no debe anticiparse ni inmiscuirse en la ejecución de procesos o la adopción de decisiones, sino que debe honrar el carácter posterior de su intervención y salvaguardar la necesaria autonomía del quehacer administrativo y la del propio ente de control, ejerciendo sus atribuciones en forma posterior.

PROCESO DE JUSTICIA TRANSICIONAL-Naturaleza integral, inescindibilidad e íntima interrelación de las medidas

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

resultados permanentes en la estabilidad de la transición. La naturaleza integral del proceso de justicia transicional en Colombia tiene un efecto directo en la interdependencia de las diferentes medidas que lo componen, de tal manera que los objetivos perseguidos por el proceso, en términos de satisfacción integral de derechos, consolidación de la paz y estabilidad de los resultados, solo pueden ser posibles si se toman todas las medidas necesarias, incluidas las reformas institucionales que garanticen el cumplimiento de los objetivos. Para ello el proceso de justicia transicional y cada una de las medidas que lo desarrollen, deben ser entendidas como un todo armónico e inescindible, en el que cada medida está íntimamente relacionada con las demás y la afectación de una de ellas puede tener consecuencias en todo el proceso. Esta premisa es fundamental a la hora de evaluar la proporcionalidad de las medidas, porque la Corte no puede perder de vista que todas las herramientas destinadas al logro de la paz hacen parte de un sistema integral y requieren ser leídas desde una interpretación sistemática y no como si se tratara de medidas aisladas o independientes, porque de hacerlo se desnaturalizaría su verdadero sentido.

PLAN DE INVERSIONES PARA LA PAZ-Obligación de presentar informe anual al Congreso a cargo de la Contraloría sobre ejecución de recursos y cumplimiento de metas

El artículo 3 del Acto Legislativo 01 de 2016, incorporó un artículo transitorio en la Carta Política, en el cual se establece el Plan de inversiones para la Paz, se faculta al Gobierno para hacer los ajustes institucionales y normativos necesarios para ejecutar el componente de paz y se establece para la Contraloría la obligación de presentar un informe anual al Congreso sobre la ejecución de los recursos y el cumplimiento de metas de dicho componente.

UNIDAD DELEGADA PARA EL POSCONFLICTO EN LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA-Funciones de planeación de las estrategias, estudios, políticas, planes y programas; fuentes de información, metodologías y procedimientos destinados al control fiscal adecuado y eficiente sobre la implementación del Acuerdo Final

UNIDAD DELEGADA PARA EL POSCONFLICTO EN LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA-Funciones de articulación de las labores desarrolladas por las diferentes dependencias de la Entidad para la labor eficiente

UNIDAD DELEGADA PARA EL POSCONFLICTO EN LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA-Funciones relacionadas con las actividades misionales de control y vigilancia

UNIDAD DELEGADA PARA EL POSCONFLICTO EN LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA-Conflictos de competencia

El artículo 2 [del Decreto Ley 888 de 2017] señala en su párrafo la regla de solución de los conflictos de competencia que se puedan surtir con la nueva Unidad, de la siguiente forma: “Los conflictos de competencia que llegaren a presentarse entre la Unidad Delegada para el Posconflicto y otras dependencias de la Contraloría General de la República, serán dirimidas por el Contralor General de la República.”

FUNCIONES DE LA UNIDAD DELEGADA PARA EL POSCONFLICTO EN LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA-No desnaturalizan carácter posterior y selectivo del control fiscal/FUNCIONES DE LA UNIDAD DELEGADA PARA EL POSCONFLICTO EN LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA-No establecen labores de coadministración de recursos públicos

La Corte encuentra que ninguna de las funciones señaladas en el artículo [2 del Decreto 888 de 2017] analizado desnaturaliza el carácter posterior y selectivo del control y vigilancia adelantado por la Contraloría General de la República, ni establecen para la entidad labores de coadministración de recursos públicos, que puedan atentar contra las reglas constitucionales establecidas en la materia.

La Corte ha tenido la oportunidad de pronunciarse al respecto, únicamente en el sentido de establecer que la competencia para crear, fusionar o suprimir cargos en la Contraloría General de la República, le corresponde al legislador (ordinario o excepcional) y no puede ser delegada al jefe de la entidad. Por lo tanto, la norma con fuerza de ley que dispone de la creación de siete cargos en la entidad, hace uso de la competencia de libre configuración legislativa de que goza, de forma excepcional el señor Presidente de la República.

UNIDAD DELEGADA PARA EL POSCONFLICTO EN LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA-Metodología intersectorial

El diseño metodológico de la Contraloría, está enfocado en los sujetos a controlar, de forma que la entidad en el nivel central se estructura por delegadas sectoriales. Si bien ello no obsta para que se puedan producir informes intersectoriales, es claro que el enfoque está en los sujetos y no en los recursos. En este caso, la Unidad especial para el posconflicto no va dirigida a vigilar a un sujeto concreto, sino que su función está ligada con el control de los

recursos destinados a la implementación del Acuerdo, independientemente de los múltiples y diversos sujetos que participan en su ejecución. Por eso, la metodología sectorial no resulta coherente con el objetivo planteado por la reforma, sino que se hace necesario un enfoque distinto. Ahora bien, nada en la Carta Política se opone a que la Contraloría adopte, para el control y vigilancia adecuada de los recursos destinados a la implementación del Acuerdo Final, una metodología concentrada en la vigilancia de los recursos a controlar, que no se fragmente por las entidades (sectores) vigiladas. El modelo sectorial de control no hace parte de los pilares constitucionales de la Contraloría, y por lo tanto, puede ser modificado perfectamente, por el legislador. Por otra parte, el ejercicio intersectorial resulta perfectamente adaptado a los compromisos que la entidad adquiere en función de los distintos contenidos del Acuerdo Final que implican su participación efectiva, lo que implica que se adecua a los postulados de la Constitución desarrollados por el Acto legislativo 1 de 2016 y 2 de 2017.

Referencia: expediente RDL-021

Control constitucional del Decreto Ley 888 de 2017 “Por medio del cual se modifica la estructura y se crean unos cargos en la planta de la Contraloría General de la República”.

Magistrada Ponente:

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de julio de dos mil diecisiete (2017).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. La Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República remitió a la Corte Constitucional el Decreto Ley 888 del 27 de mayo de 2017 “Por medio del cual se modifica la estructura y se crean unos cargos en la planta de la Contraloría General de la República” con el fin de que se

surta el procedimiento de control automático y posterior a su entrada en vigencia, en los términos previstos para el efecto por el artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016. Mediante auto del 2 de junio de 2017, la Magistrada Sustanciadora asumió el conocimiento del Decreto Ley 888 de 2017, dio traslado al señor Procurador General de la Nación y ordenó comunicar la iniciación del proceso a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, a los Ministerios del Interior, de Hacienda y de Justicia y del Derecho, a la Contraloría General de la República y a la Defensoría del Pueblo. Asimismo, resolvió invitar, para que participaran en el presente proceso, a la Red de Veedurías Ciudadanas de Colombia –Red Ver, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, a las Universidades Nacional, del Rosario, de los Andes, Externado de Colombia, Pontificia Universidad Javeriana, Sergio Arboleda y de la Sabana, con el fin de que rindieran concepto sobre el asunto, y ordenó fijar en lista el proceso para efectos de las intervenciones ciudadanas.

2. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Sala Plena de la Corte Constitucional procede a decidir sobre la exequibilidad del Decreto Ley 888 de 2017.

II. NORMA OBJETO DE REVISIÓN

A continuación se transcribe el Decreto Ley bajo revisión, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 50.246 del 27 de mayo de 2017:

“DECRETO NÚMERO 888 DE 2017

Por el cual se modifica la estructura y se crean unos cargos en la planta de la Contraloría General de la República

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016 “Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”

CONSIDERANDO

Que con el 'fin de cumplir el mandato constitucional previsto en el artículo 22 de la Constitución Política el cual señala que la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento, el 24 de noviembre de 2016 el Gobierno Nacional suscribió con el grupo armado FARC-EP el Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

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

Que el constituyente mediante Acto legislativo 01 de 2016, con el fin de facilitar y asegurar el cumplimiento del Acuerdo Final, confirió al Presidente de la República una habilitación legislativa extraordinaria y excepcional específicamente diseñada para este fin.

Que la Honorable Corte Constitucional mediante sentencias C- 699 de 2016, C- 160 de 2017 y C- 174 de 2017, definió los criterios de validez constitucional que deben cumplir los decretos con fuerza de ley, siendo consciente el Gobierno Nacional de la obligatoriedad y trascendencia de estos criterios y su importancia en un Estado Social de Derecho.

Que el contenido de este decreto ley tiene una naturaleza instrumental, en el sentido de que su objeto es facilitar o asegurar la implementación y desarrollo normativo de los puntos 1.2.4, 3.4.4, 3.4.7.2, 5.1.2, 6, 6.1.5 Y 6.3.1 del Acuerdo Final. En consecuencia este decreto ley cumple los requisitos de conexidad objetiva, estricta y suficiente entre el decreto ley y el Acuerdo Final, así como el requisito de necesidad estricta de su expedición. Tal como se expondrá en la presente parte motiva:

Requisitos formales de validez constitucional:

Que el presente decreto ley se expidió dentro del término de los 180 días posteriores a la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2016, que según el artículo 5 de ese mismo Acto legislativo es a partir de la refrendación popular, la cual se llevó a cabo por el Congreso de la República mediante decisión política de refrendación del 30 de noviembre de 2016.

Que el presente decreto ley es suscrito, en cumplimiento del artículo 115 inciso 3 de la Constitución Política, por el Presidente de la República y el Ministro o Director de Departamento Administrativo correspondiente, que para este negocio en particular constituyen Gobierno.

Que el presente decreto ley en cumplimiento de lo previsto en el artículo 169 de la Constitución Política tiene el título: “Por el cual se modifica la estructura y se crean unos cargos en la planta de la Contraloría General de la República”, que corresponde precisamente a su contenido.

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

Requisitos materiales de validez constitucional:

Que en cumplimiento del requisito de conexidad objetiva el presente decreto ley: (i) tiene un vínculo cierto y verificable entre su materia y articulado y el contenido del Acuerdo Final; (ii) sirve para facilitar o asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo (C-174/2017) y (iii) no regula aspectos diferentes, ni rebasa el ámbito de aquellos asuntos imprescindibles para el proceso de implementación del Acuerdo.

Que el artículo 3 del mismo Acto-Legislativo incorpora un Plan de Inversiones para la Paz que establece que durante los próximos 20 años el Gobierno Nacional deberá incluir en el Plan plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo “un componente específico para la paz priorizando los ciudadanos y las entidades territoriales más afectada por la pobreza rural, las economías ilegales, la debilidad institucional y el conflicto armado” y señaló que “estos recursos serán adicionales a las inversiones ya programas por las entidades públicas del orden nacional y territorial y se orientarán a cerrar las brechas sociales, económicas e institucionales, en dichas entidades territoriales”. Asimismo, el citado artículo estableció que “el Gobierno podrá efectuar los ajustes institucionales y normativos necesarios para ejecutar el componente de paz del “Plan Plurianual de Inversiones”.

Que el tercer inciso del artículo 3 del Acto Legislativo 01 de 2016 le da un mandato expreso a la Contraloría General de la República de presentar al Congreso un informe detallado sobre la

ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones al inicio de cada legislatura. :

Que este mandato le impone a la Contraloría General de la República una función específica de vigilancia técnica y sistemática sobre el Plan Plurianual de Inversiones para la Paz y los recursos adicionales que se incluyan en el presupuesto para la paz, con miras al cumplimiento de metas específicas que comprometen al Estado en su conjunto, cuya ejecución estará a cargo de varias entidades públicas no sólo del orden nacional, sino territorial – departamentos, distritos y municipios – pertenecientes a distintos sectores de la administración pública colombiana.

Que de forma general, la provisión de bienes públicos, el mejoramiento del recaudo de impuestos, la asignación de rentas y el control del gasto han sido componentes esenciales del compromiso asumido por los países que han terminado por la vía negociada un conflicto armado, dado que es lógico que su cumplimiento supone costos significativos en el corto, mediano y largo plazo que comprometen durante décadas los recursos públicos, con la consecuente afectación y compromiso del presupuesto público, lo cual reclama una vigilancia y control fiscal eficiente, en tiempo real, que garantice la eficiente ejecución de los recursos públicos, de tal forma que se consoliden condiciones que erradiquen la desigualdad, la pobreza y la exclusión.

Que para el desarrollo de lo anteriormente mencionado, el decreto ley cumple en su articulado con el requisito de conexidad objetiva en la medida en que se crea una Unidad Delegada para el Posconflicto en la Contraloría General de la República, la cual tiene la misión de liderar, coordinar y hacer seguimiento de toda la acción de la Contraloría General de la República, en relación con la implementación del Acuerdo para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera; los recursos públicos destinados para tal efecto; la institucionalidad creada para cumplir los compromisos asumidos por el Estado; y las políticas públicas diseñadas y desarrolladas por éstas.

Que el Acuerdo de Paz establece en los puntos 1.2.4, 3.4.4, 3.4.7.2, 5.1.2, 6, 6.1.5 Y 6.3.1 del Acuerdo Final que su implementación, está directamente relacionada y supeditada a la garantía de la participación ciudadana, en temas como la definición de prioridades de inversión para garantizar la ejecución de los componentes del Acuerdo y el establecimiento

de mecanismos de seguimiento y veeduría, de acuerdo con las funciones respecto de las cuales la Contraloría General de la República tiene específicas responsabilidades definidas tanto en la Constitución como en el Acuerdo Final.

Que en cumplimiento del requisito de conexidad estricta o juicio de finalidad, el presente decreto ley en su contenido normativo responde en forma precisa a un aspecto definido y concreto del Acuerdo y que para cumplir con el requisito de conexidad estricta en los términos definidos por la Corte Constitucional, el Gobierno identificará el contenido preciso del Acuerdo que es objeto de implementación y demostrará que la medida respectiva está vinculada con ese contenido.

Que los artículos 1 a 5 del presente decreto ley, sobre la organización y funcionamiento de la Unidad Delegada para el Posconflicto, responde a los puntos 1.2.4, 3.4.4, 3.4.7.2, 5.1.2, 6, 6.1.5 Y 6.3.1 del Acuerdo Final, por cuanto permite materializar un espacio institucional, hoy inexistente, a través del cual la Contraloría General de la República podría cumplir de manera rigurosa y oportuna las tareas de vigilancia y control fiscal sobre los recursos asignados por el Estado para financiar y desarrollar el posconflicto y el cumplimiento de la metas del componente para la paz del plan plurianual de inversiones, así:

Puntos del acuerdo:

1.2.4 Mecanismos de participación. El alcance en las competencias de la Contraloría General de la República implica un acompañamiento a las instancias que se establezcan para garantizar la participación ciudadana, en la definición de prioridades en la implementación de los planes nacionales, asegurar la participación comunitaria en la ejecución de las obras y su mantenimiento y el establecimiento de mecanismos de seguimiento y veedurías de los proyectos.

3.4.4 Unidad especial de investigaciones para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales. Este punto hace referencia directa a la Contraloría General de la República y a su rol de investigación de responsabilidades fiscales (marco de auditorías y juicios de responsabilidad fiscal).

3.4.7.2 Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política. Este punto hace referencia directa a que la Contraloría General de la República en su calidad de órgano de

control fiscal, podrá ser invitada por el Gobierno nacional, cuando este lo considere pertinente, a las reuniones de la instancia de Alto Nivel del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, que tiene como propósito la implementación del Sistema de Seguridad para el ejercicio de la política, garantizando su funcionamiento, articulación y supervisión, y que será el espacio de interlocución y seguimiento para la seguridad y protección de las y los integrantes de los partidos y movimientos políticos y sociales, especialmente los que ejerzan la oposición, y el nuevo movimiento que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal y de sus integrantes en proceso de reincorporación a la vida civil.

5.1.2 Justicia – Jurisdicción Especial para la Paz. Hace alusión directa a la necesidad de que los órganos de control produzcan información e investiguen acciones relacionadas y/o realizadas en medio del conflicto. Particularmente la Contraloría General de la República deberá remitir informes a la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas, sobre todas las investigaciones en curso relativas a las conductas cometidas con ocasión del conflicto armado, incluidas las que ya hayan llegado a juicio o concluidas por la Contraloría. Adicionalmente, este punto implica para la Contraloría General de la República una articulación posible con el Tribunal para la Paz con el fin de suministrar la información sobre investigaciones y hallazgos realizados o juzgados.

6. Implementación de los acuerdos (Introducción). Este punto hace referencia directa a la competencia de la Contraloría General de la República, para verificar la correcta ejecución de recursos, desde la asignación hasta la ejecución final de los recursos, que permita su seguimiento de manera sencilla, para la lucha contra la corrupción.

6.1.5 Sistema integrado de información y medidas para la transparencia para la implementación. Hace referencia directa a la competencia de la Contraloría General de la República, para que controle y realice acompañamiento especial a la ejecución de los recursos para la implementación de los planes y proyectos contemplados en los acuerdos en los territorios.

6.3.1 Criterios orientadores de los mecanismos de verificación. Dentro de los criterios orientadores de los procedimientos de verificación, en el de transparencia se establece que el componente internacional solicitará al Gobierno Nacional y a las agencias que realizan el

acompañamiento internacional, para efectos del proceso de verificación, informes sobre los avances de la implementación de los acuerdos, en lo que corresponde a la destinación e inversión de los recursos públicos para la implementación de los mismos y que a efectos de cumplir con sus tareas de verificación, el componente internacional podrá igualmente coordinar con los órganos de control del Estado, lo cual requiere por ende de la participación de la Contraloría y la correspondiente articulación con los mecanismos de verificación internacional.

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

Los artículos 1 al 5, que tratan sobre la organización, funciones de la Unidad Delegada para el Posconflicto, creación de la planta de la Unidad Delegada para el Posconflicto, asignación de empleos y ejercicio del sector intersectorial de control, tienen una conexidad próxima y estrecha con los siguientes puntos del Acuerdo Final, cuya evidencia no es incidental ni indirecta, como se expone a continuación:

Puntos del acuerdo

1.2.4. Mecanismos de participación. Demanda el acompañamiento de los órganos de control para el desarrollo de los Planes de Ordenamiento Territorial. Por ejemplo, el numeral 4 del artículo 2 del presente decreto ley sobre funciones de la Unidad Delegada para el Posconflicto señala: Orientar técnicamente, la definición de los estudios integrales de cada uno de los sectores relacionados con el cumplimiento del Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz estable y duradera, para lo cual se coordinará con la Contraloría Delegada para Economía y Finanzas Públicas y los Contralores Delegados competentes. Asimismo, el numeral 15 del artículo 2 del presente decreto ley, señala: Responder los derechos de petición concernientes al campo de sus actuaciones y apoyar la atención y trámite de las denuncias alusivas a las materias objeto del presente decreto ley.

3.4.4 Unidad especial de investigaciones para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales (...). Apoyo a la investigación de responsabilidad fiscal en el marco de

las funciones de la Unidad Especial de Investigaciones para el Desmantelamiento de las Organizaciones y Conductas Criminales. Por ejemplo, el numeral 6 del artículo 2 del presente decreto ley sobre funciones de la Unidad Delegada para el Posconflicto señala: Apoyar y fortalecer el ejercicio de los instrumentos de vigilancia y de control fiscal sobre los recursos, bienes e intereses de la Nación objeto del presente decreto ley, por parte de las Contralorías Delegadas Generales, Sectoriales e Intersectoriales. Asimismo, el numeral 8 del artículo 2 del presente decreto ley señala: Participar conjuntamente con los Contralores Delegados Generales, Sectoriales e Intersectoriales, en la coordinación de las auditorías a las actividades que se realicen en el marco de los cinco ejes temáticos del Acuerdo Final relacionados con: i) Reforma Rural Integral; ii) Participación Política; iii) Fin del Conflicto; iv) Solución Integral al Problema de las Drogas Ilícitas y v) Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto. Igualmente, el sexto punto atinente a la implementación y el numeral 11 del artículo 2 del presente decreto ley que señala: Participar en las auditorías intersectoriales en conjunto con las contralorías delegadas generales, sectoriales e intersectoriales, que se adelanten para el cumplimiento de los propósitos del presente decreto ley y cuando así se determine en el Plan de Vigilancia Fiscal.

3.4.7.2 Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política. Acompañamiento del aseguramiento del ejercicio de la política (estatuto de oposición). Por ejemplo, el numeral 9 del artículo 2 del presente decreto ley sobre funciones de la Unidad Delegada para el Posconflicto señala: Responder por los resultados e informes de su competencia, sin perjuicio de la facultad de revisión de los mismos por parte del Contralor General de la República.

5.1.2 Justicia – Jurisdicción Especial para la Paz. Punto 111 Procedimientos, órganos y sanciones del componente de justicia del SIVJRNR – particularmente sobre las funciones de la sala de reconocimiento de la verdad y responsabilidad de determinación de los hechos y conductas: “Recibir los informes que le presentarán la Fiscalía General de la Nación, los órganos competentes de la justicia penal militar, la Comisión de acusaciones de la Cámara de Representantes o el órgano que la reemplace, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y cualquier jurisdicción que opere en Colombia, sobre todas las investigaciones en curso relativas a las conductas cometidas con ocasión del conflicto armado, incluidas las que ya hayan llegado a juicio o concluidas por la Procuraduría o la Contraloría o por cualquier jurisdicción(...)”. Por ejemplo, el numeral 1 del artículo 2 del presente decreto ley sobre funciones de la Unidad Delegada para el Posconflicto señala:

Elaborar el informe de ejecución de recursos y cumplimiento de las metas del componente de paz del Plan Plurianual de Inversiones, a partir de la información que le reporten las diferentes dependencias de la Contraloría General de la República. Asimismo, el numeral 9 del artículo 2 del presente decreto ley sobre funciones de la Unidad Delegada para el Posconflicto que señala: Responder por los resultados e informes de su competencia, sin perjuicio de la facultad de revisión de los mismos por parte del Contralor General de la República y el numeral 12 del artículo 2 del presente decreto ley que señala: Definir conjuntamente con la Contraloría Delegada de Economía y Finanzas Públicas y la Oficina de Planeación, las fuentes de información que deberán compartir, los flujos de la información, las materias de análisis, investigación y de~ resultados relevantes de su actividad, observando como principio rector la simplificación y racionalización de las exigencias de información y evitando la duplicidad de solicitudes que de la misma se realicen a los sujetos pasivos de la vigilancia fiscal.

5.1.2 Justicia – Jurisdicción Especial para la Paz. Punto III. Procedimientos, órganos y sanciones del componente de justicia del SIVJNR -Hace referencia directamente al Tribunal para la Paz y la sección de revisión de sentencias en donde se pretende: “revisar las proferidas por la justicia, de conformidad con lo establecido en el numeral 58. A petición del sancionado, recibirá los casos ya juzgados por órganos jurisdiccionales o sancionados por la Procuraduría o la Contraloría, siempre que no vayan a ser objeto de amnistía o indulto”. Por ejemplo, el numeral 6 del artículo 2 del presente decreto ley sobre funciones que señala: Apoyar y fortalecer el ejercicio de los instrumentos de vigilancia y de control fiscal sobre los recursos, bienes e intereses de la Nación objeto del presente decreto, por parte de las Contralorías Delegadas Generales, Sectoriales e Intersectoriales y, el numeral 7 del artículo 2 del presente decreto ley que señala: Articular, orientar y concertar con las Contralorías Delegadas Generales, Sectoriales e Intersectoriales y demás dependencias de la Contraloría General de la República, todos los aspectos que permitan la adecuada vigilancia y control sobre los asuntos de que trata el presente decreto ley.

6. Implementación de los acuerdos (Introducción). Transparencia control social y lucha contra la corrupción. Por ejemplo, el numeral 4 del artículo 2 del presente decreto ley sobre funciones de la Unidad Delegada para el Posconflicto señala: Orientar técnicamente, la definición de los estudios integrales de cada uno de los sectores relacionados con el cumplimiento del Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la Construcción de una

Paz estable y duradera, para lo cual se coordinará con la Contraloría Delegada para Economía y Finanzas Públicas, los Contralores Delegados Sectoriales e Intersectoriales competentes.:

6.1.5. Sistema integrado de información y medidas para la transparencia para la implementación. Control y acompañamiento especial de los órganos de control a la ejecución de los recursos para implementación de los planes y proyectos contemplados en los acuerdos en los territorios. Por ejemplo, el numeral 8 del artículo 2 del presente decreto ley sobre funciones de la Unidad Delegada para el Posconflicto señala: Participar conjuntamente con los Contralores Delegados Generales, Sectoriales e Intersectoriales, en la coordinación de las auditorías a las actividades que se realicen en el marco de los cinco ejes temáticos del Acuerdo Final relacionados con: i) Reforma Rural Integral; ii) Participación Política; iii) Fin del Conflicto; iv) Solución Integral al Problema de las Drogas Ilícitas y v) Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto; así como un sexto punto atinente a la implementación y el numeral 12 del artículo 2 del presente decreto ley que señala: Definir conjuntamente con la Contraloría Delegada de Economía y Finanzas Públicas y la Oficina de Planeación, las fuentes de información que deberán compartir, los flujos de la información, las materias de análisis, investigación y de resultados relevantes de su actividad, observando como principio rector la simplificación y racionalización de las exigencias de información y evitando la duplicidad de solicitudes que de la misma se realicen a los sujetos pasivos de la vigilancia fiscal.

6.3.1. Criterios orientadores de los mecanismos de verificación apoyados por los órganos de control. Transparencia: a efectos de cumplir con sus tareas de verificación, el componente internacional podrá igualmente coordinar con los órganos de control del Estado. Por ejemplo, el numeral 2 del artículo 2 del presente decreto ley sobre funciones de la Unidad Delegada para el Posconflicto señala: Articular los estudios y validar los conceptos sobre el comportamiento de la gestión fiscal de los recursos destinados al componente de paz en el posconflicto.

Que por lo anterior se hace necesario incorporar en el decreto ley 267 de 2000, un espacio institucional especializado, concretamente una unidad delegada para el posconflicto, adscrita al despacho del Contralor General, que diseñe, impulse y coordine las actividades y tareas que requiera desarrollar el máximo órgano de control fiscal, para dar cumplimiento estricto, oportuno y pertinente a su función de vigilancia y control sobre los recursos que la sociedad y el Estado destinen al cumplimiento del acuerdo final de paz, asumiendo que sus contenidos

están orientados a la consolidación de un modelo democrático de convivencia fundado en la equidad, la inclusión, la igualdad y el respeto por la diferencia.

Que en cumplimiento del requisito de conexidad teleológica, el presente decreto ley (i) es instrumental a la realización de los objetivos o compromisos del Acuerdo final y (ii) tiene el potencial o bien para “facilitar” o bien para “asegurar” la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo final. Las normas previstas facilitan y aseguran la implementación del Acuerdo Final, por cuanto el criterio sectorial que subyace y rige la organización actual de la Contraloría General de la República, cuyo fundamento se encuentra en el Decreto ley 267 de 2000, y las herramientas de las que dispone para monitorear el cumplimiento de las metas del componente de paz del Plan Plurianual de Inversiones, no son pertinentes ni adecuadas para alcanzar los objetivos que se le atribuyen a su tarea en el marco del proceso de implementación del acuerdo final de paz como lo afirmó el Contralor.

Que la presente norma facilita y asegura el desarrollo normativo del Acuerdo de Paz por cuanto crea un espacio institucional especializado, concretamente una unidad delegada para el posconflicto, adscrita al despacho del contralor general, encargada de diseñar, impulsar y coordinar las actividades y tareas que requiera desarrollar el máximo órgano de control fiscal, para dar cumplimiento estricto, oportuno y pertinente a su función de vigilancia y control sobre los recursos que la sociedad y el Estado destinen al cumplimiento del acuerdo final de paz, asumiendo que sus contenidos están orientados a la consolidación de un modelo democrático de convivencia fundado en la equidad, la inclusión, la igualdad y el respeto por la diferencia la especial vigilancia y control.[sic]

Que en cumplimiento del requisito de necesidad estricta, el presente decreto ley (i) regula materias para las cuales ni el trámite legislativo ordinario ni el procedimiento legislativo especial del artículo 1° del Acto Legislativo 01/16 eran idóneos para expedir esta regulación; (ii) trata temas cuya regulación por decreto ley tiene un carácter urgente e imperioso en la medida en que no es objetivamente posible tramitar el asunto a través de los canales deliberativos ordinario o de fast track, por la falta de idoneidad en el procedimiento legislativo; (iii) no regula asuntos que por su naturaleza requieren la mayor discusión democrática posible, y que por lo mismo están sometidos a reserva estricta de ley, como por ejemplo la limitación del núcleo esencial de la libertad de expresión u otros derechos fundamentales o la creación de nuevos delitos o penas; (iv) sirve de medio para la

implementación del Acuerdo respecto de aquellos asuntos eminentemente instrumentales.

Que el Acuerdo Final, exige a la Contraloría General de la República una actuación en los términos del Acto Legislativo 01 de 2016 que se impone no solo sobre los recursos asignados, sino sobre el cumplimiento de las metas propuestas en cada proyecto, programa y política pública diseñada para el cumplimiento de los compromisos que emanan del Acuerdo Final, lo cual como se ha señalado reiteradamente no puede realizarse bajo los parámetros de un modelo sectorial como el actualmente vigente, que se centra en los sujetos de control antes que en los recursos, por lo que es necesario crear un espacio institucional dotado de competencias para impulsar y coordinar ejercicios de control fiscal macro y micro, que respondan a la caracterización de un modelo de control integral, transversal y expedito, que priorice además de la adecuada y transparente ejecución de esos recursos, la pertinencia e impacto del gasto público en perspectiva de superación y erradicación de las causas estructurales que dieron origen a la vigencia y prolongación del conflicto armado en Colombia.

Que como lo señaló el jefe del máximo órgano de control fiscal “el proyecto de decreto ley por medio del cual el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016, crearía en la Contraloría General de la República una Unidad Delegada para el Posconflicto, daría vía a un instrumento urgente y necesario para el debido y oportuno cumplimiento de las funciones que se le atribuyen al máximo órgano de control fiscal del país, la Contraloría General de la República, derivadas de los compromisos consignados en el Acuerdo Final de Paz”. Lo anterior, al permitir materializar “un espacio institucional, hoy inexistente, a través del cual podría cumplir de manera rigurosa y oportuna las tareas de vigilancia y control fiscal sobre los recursos asignados por el Estado para financiar y desarrollar el posconflicto y el cumplimiento de las metas del componente para la paz del plan plurianual de inversiones”.

Que el modelo organizacional vigente en la Contraloría General de la República se sustenta en un criterio estrictamente sectorial, lo que hace que se oriente a la vigilancia por parte de la correspondiente Contraloría Delegada Sectorial de la Contraloría General de la República, sobre determinados sujetos de control, por lo que es urgente y necesaria una reforma institucional que adecúe, ajuste y complemente la estructura vigente del máximo órgano de control fiscal y la haga pertinente a los objetivos propuestos como garante, desde el ejercicio

de la vigilancia y el control fiscal sobre los recursos del componente de paz del Plan Plurianual de Inversiones de los siguientes 20 años, que tanto el Gobierno Nacional como las entidades territoriales deben presupuestar, del cumplimiento del Acuerdo Final de Paz, reforma que responde a los lineamientos que habilitan al Presidente de la República, para expedir decretos con fuerza de ley.

Que el cumplimiento de las funciones de control y vigilancia de los recursos públicos asignados para alcanzar la paz, a cargo de la Contraloría General de la República, constituye un presupuesto básico esencial en el funcionamiento de un Estado Constitucional de Derecho que desarrolla y cumple sus fines en un sistema de pesos y contrapesos, lo que implica un ejercicio de control y vigilancia fiscal técnico y sistemático orientado al monitoreo de la asignación y el gasto de los recursos públicos destinados al componente de paz.

Que en relación con el Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final, la Contraloría General de la República deberá realizar el monitoreo y seguimiento a la gestión y resultados de la ejecución de los recursos dispuestos para ese fin, labor que deberá realizar sobre las entidades ejecutoras tanto del orden nacional como territorial.

Que se han identificado recursos públicos que han sido o están siendo ejecutados con el propósito de dar cumplimiento a los compromisos inminentes necesarios para dar inicio al proceso de implementación del Acuerdo Final cuyos costos y ejecución han estado a cargo de entidades oficiales como el Fondo Paz del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y varios ministerios y agencias, para lo cual, dada la envergadura de las responsabilidades que se atribuyen el mismo Gobierno nacional le solicitó a la Contraloría General República una vigilancia especial e inmediata.

Que entre los elementos que demandan de manera urgente e imperiosa un ajuste institucional que permita un control especializado y eficiente sobre los componentes de la implementación del Acuerdo se encuentran la adecuación de las Zonas Veredales Transitorias de Normalización y Puntos Transitorios de Normalización según lo dispuesto en el punto 3.1.4 del Acuerdo.

Que otro escenario constituye la creación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición, y de las instituciones que lo conforman, entre ellas la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas

en el contexto y en razón del conflicto armado y la Jurisdicción Especial para la Paz contenidos en el punto 5 e implementados a través del Acto legislativo 01 de 2017 y los decretos 588 y 589 de 2017, entre otros. Sobre este aspecto, según el parágrafo 2 del artículo 6 transitorio 1 del citado Acto Legislativo, el Estado podrá, con miras a garantizar la autonomía administrativa y financiera y la suficiencia presupuestal de esa nueva y transicional institucionalidad, hacer uso del Plan de Inversiones para la Paz al que se refiere el artículo 3 del Acto Legislativo 01 de 2016, sobre el cual esa misma norma superior obliga a la Contraloría General de la República a efectuar una vigilancia y control especial durante los próximos 20 años presentando informes anuales al Congreso sobre su ejecución y cumplimiento de metas.

Que en cuanto al traslado de recursos ya asignados para apoyar de manera inmediata la implementación del Acuerdo de Paz el Gobierno nacional presentó al Congreso de la República en marzo de 2017 el Proyecto de Acto Legislativo, por medio del cual se modifica la distribución del Sistema General de Regalías, recursos que deberán también ser vigilados por parte de la Contraloría General de la República, atendiendo los parámetros del Acto Legislativo 01 de 2016.

Que la modificación de la estructura de la Contraloría General de la República exige la expedición de una norma de rango legal, cuyo trámite y aprobación en condiciones ordinarias requeriría de un trámite ante el Congreso que implicaría un retraso en el inicio del control efectivo que debe ser ejercido por la Contraloría sobre los recursos que el Gobierno y las demás entidades involucradas en la implementación del Acuerdo Final están destinando y destinarán a la ejecución de las normas propias de la implementación, así como en general todo el ordenamiento jurídico.

Que concomitante al trámite legislativo para la expedición de una ley ordinaria se estarían ejecutando cuantiosos recursos públicos, en forma célere, sin que el organismo de control, en sus condiciones actuales, cuente con la capacidad de respuesta para hacer el seguimiento y auditoría debidos, en forma inmediata y permanente; así como para gestionar la información detallada que le permita emitir el informe anual a que se refiere el inciso tercero del Artículo 3 Transitorio del Acto Legislativo No. 1 de 2016.

Que como respuesta a las condiciones planteadas, resulta necesaria la expedición del

decreto ley mediante el cual se cree la Unidad Delegada para el Posconflicto en la Contraloría General de la República, mediante el ejercicio de la facultad legislativa temporal otorgada al Presidente de la República, como único mecanismo idóneo para que el organismo de control fiscal, amparado en estas condiciones excepcionales en cuanto al tiempo de aprobación, pueda conformar un equipo que le permita coordinar la auditoría a los recursos invertidos por los diferentes organismos del Estado con esta finalidad, hacer el seguimiento y acompañamiento ordenados por el Acto legislativo 01 de 2016 y obtener la información seria y veraz como insumo para emitir el informe anual detallado al Congreso, al inicio de cada legislatura, sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del Componente para la Paz del Plan Plurianual de Inversiones.

Que como se indicó, el trámite debe ser expedito, por cuanto resultaría contrario a la Constitución Política de Colombia asignar importantes recursos para atender los compromisos del Posconflicto y asignar a la Contraloría General de la República el seguimiento a su ejecución y cumplimiento de metas del componente aludido, así como la emisión de un informe detallado sobre su ejecución, sin que correlativamente se le dote de una Unidad encargada de vigilar su manejo, que le permita, si fuere el caso, detectar oportunamente desviaciones de los objetivos propuestos para las inversiones y ejercer acciones correctivas o sancionatorias; y contar con los insumos para rendir el informe ordenado.

Que dadas las características e impacto de los Acuerdos de Paz y de las normas qué para implementarlo expida el Congreso de la República, se hace necesario que la Contraloría General de la República no solo cuente con un espacio institucional que, bajo la dirección del Contralor General, asuma las responsabilidades de diseño, elaboración y seguimiento de los informes que deriven del proceso de implementación de los Acuerdos y aquellos que ordene la normatividad expedida para el posconflicto, en especial el referido inciso tercero del artículo tercero del Acto Legislativo 01 de 2016, sino que pueda realizar de manera integral y transversal las funciones ordinarias de vigilancia y control, en coordinación con las demás dependencias de la Contraloría General de la República, en relación con: i) Los recursos públicos destinados para tal efecto; ii) La institucionalidad creada para cumplir los compromisos asumidos por el Estado; y iii) Las políticas públicas diseñadas y desarrolladas por éstas.

DECRETA

Artículo 1. Objeto. El presente decreto ley tiene por objeto modificar el artículo 11 del Decreto ley 267 de 2000, en el sentido de crear en la organización de la Contraloría General de la República, en el nivel superior de dirección del nivel central, la dependencia denominada Unidad Delegada para el Posconflicto, adscrita al Despacho del Contralor General de la República.

Artículo 2. Funciones de la Unidad Delegada para el Posconflicto. La Unidad Delegada para el Posconflicto bajo la dirección del Contralor General de la República, tiene la misión de liderar, coordinar y hacer seguimiento de toda la acción de la Contraloría General de la República, en relación con la implementación del Acuerdo para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera; los recursos públicos destinados para tal efecto; la institucionalidad creada para cumplir los compromisos asumidos por el Estado; y las políticas públicas diseñadas y desarrolladas por éstas.

1. Elaborar el informe de ejecución de recursos y cumplimiento de las metas del componente de paz del Plan Plurianual de Inversiones, a partir de la información que le reporten las diferentes dependencias de la Contraloría General de la República.
2. Articular los estudios y validar los conceptos sobre el comportamiento de la gestión fiscal de los recursos destinados al componente de paz en el posconflicto.
3. Apoyar el diseño y la planeación de la estrategia de control fiscal macro a las políticas públicas para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, en Coordinación con la Contraloría Delegada de Economía y Finanzas Públicas.
4. Orientar técnicamente, la definición de los estudios integrales de cada uno de los sectores relacionados con el cumplimiento del Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz estable y duradera, para lo cual se coordinará con la Contraloría Delegada para Economía y Finanzas Públicas y los demás Contralores Delegados Generales, Sectoriales e intersectoriales competentes.
5. Articular la información, los estudios, el análisis y los resultados de la vigilancia fiscal de los recursos del posconflicto, con las demás Contralorías Delegadas Generales, Sectoriales e

Intersectoriales, particularmente con la Contraloría Delegada de Economía y Finanzas Públicas.

6. Apoyar y fortalecer el ejercicio de los instrumentos de vigilancia y de control fiscal sobre los recursos, bienes e intereses de la Nación objeto del presente decreto ley, por parte de las Contralorías Delegadas Generales, Sectoriales e Intersectoriales.

7. Articular, orientar y concertar con las Contralorías Delegadas Generales, Sectoriales e Intersectoriales y demás dependencias de la Contraloría General de la República, todos los aspectos que permitan la adecuada vigilancia y control sobre los asuntos de que trata el presente decreto ley.

8. Participar conjuntamente con los Contralores Delegados Generales, Sectoriales e Intersectoriales, en la coordinación de las auditorías a las actividades que se realicen en el marco de los cinco ejes temáticos del Acuerdo Final relacionados con: i) Reforma Rural Integral; ii) Participación Política; iii) Fin del Conflicto; iv) Solución Integral al Problema de las Drogas Ilícitas y v) Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto; así como un sexto punto atinente a la implementación.

9. Responder por los resultados e informes de su competencia, sin perjuicio de la facultad de revisión de los mismos por parte del Contralor General de la República.

10. Proponer al Contralor General las políticas, los planes, los programas y las prioridades que deban establecerse para el ejercicio del control de la ejecución de los recursos y del cumplimiento de metas del posconflicto y por el cumplimiento y buen desempeño de los indicadores y las metas acordadas en el proceso anual de planificación que sean de la responsabilidad de dicha Unidad Delegada.

11. Participar en las auditorías intersectoriales en conjunto con las contralorías delegadas generales, sectoriales e intersectoriales, que se adelanten para el cumplimiento de los propósitos del presente decreto ley y cuando así se determine en el Plan de Vigilancia Fiscal.

12. Definir conjuntamente con la Contraloría Delegada de Economía y Finanzas Públicas y la Oficina de Planeación, las fuentes de información que deberán compartir, los flujos de la

información, las materias de análisis, investigación y de resultados relevantes de su actividad, observando como principio rector la simplificación y racionalización de las exigencias de información y evitando la duplicidad de solicitudes que de la misma se realicen a los sujetos pasivos de la vigilancia fiscal.

13. Contribuir al desarrollo de metodologías estandarizadas, técnicas, transparentes y eficaces para el ejercicio del control de la vigilancia fiscal y solicitar explícitamente los apoyos y orientaciones requeridos para el efecto al Centro de Estudios Fiscales.

14. Contribuir a la definición de los procesos y procedimientos de vigilancia fiscal que se regirán de acuerdo con los principios de la función administrativa del artículo 209 de la Constitución Política y, particularmente, con las funciones asignadas por el Acto Legislativo 1 de 2016, y el Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la Construcción de la Paz Estable y Duradera.

15. Responder los derechos de petición concernientes al campo de sus actuaciones y apoyar la atención y trámite de las denuncias alusivas a las materias objeto del presente decreto ley.

16. Articular con las Contralorías Delegadas Generales, Sectoriales e Intersectoriales, el seguimiento al plan de mejoramiento de las entidades y recursos auditados en desarrollo de este decreto ley, para efectos de verificar la efectividad en el cumplimiento de las acciones.

17. Ejercer conjuntamente con las Contralorías Delegadas Generales, Sectoriales e Intersectoriales, la vigilancia sobre la gestión pública y el buen desempeño de las autoridades administrativas en las materias de que trata el presente decreto ley, en el desarrollo de los principios y definiciones básicas consagradas al respecto en la Ley 489 de 1998.

18. Responder por el control interno en lo de su competencia, como parte del sistema que en esta materia se establezca en la Contraloría General de la República y coordinar para el efecto con la dependencia responsable de la materia.

19. Las demás que le asigne la ley y el Contralor General de la República.

Parágrafo. Los conflictos de competencia que llegaren a presentarse entre la Unidad

Delegada para el Posconflicto y otras dependencias de la Contraloría General de la República, serán dirimidas por el Contralor General de la República

Artículo 3. Creación de Planta de la Unidad Delegada para el Posconflicto. Créase dentro de la planta global de la Contraloría General de la República, un cargo de Jefe de Unidad Nivel Directivo Grado 04 y 6 cargos de Asesor de Despacho, Nivel Asesor Grado 02, adscritos al Despacho del Contralor General, para el cumplimiento de las funciones previstas en el presente decreto ley.

Artículo 4. Asignación de empleos. El Contralor General de la República, mediante resolución, podrá asignar los cargos de la planta actual de personal a la Unidad a la que se refiere el presente decreto ley, teniendo en cuenta las necesidades del servicio, los planes, programas, procesos, proyectos y políticas de la Contraloría General de la República.

Artículo 5. Ejercicio intersectorial del Control. El control fiscal de los recursos, entidades y asuntos relacionados con el objeto del presente decreto ley y, en general, con el posconflicto podrá ser ejercido mediante procedimientos de auditoría que comprendan sujetos, objetos, recursos y asuntos atinentes a varios sectores, según lo disponga el Contralor General de la República en uso de sus atribuciones constitucionales y legales. El Contralor General de la República en ejercicio de las citadas atribuciones, además, podrá asignar y reasignar los sujetos pasivos de vigilancia y control fiscal a las contralorías delegadas o a la Unidad Delegada para el Posconflicto.

Artículo 6. Efectos fiscales. Para efectos fiscales los gastos que demande el presente Decreto Ley serán cubiertos con cargo al presupuesto de servicios personales indirectos de la Contraloría General de la República en el marco de lo previsto en el Artículo 92 de la Ley 617 de 2000, por ende, su costo es neutro.

Artículo 7. Vigencia y Derogatorias. El presente decreto ley rige a partir de su publicación y modifica el Decreto ley 267 de 2000. Publíquese y Cúmplase

(Firma del Sr. Presidente de la República)

EL VICEMINISTRO DE RELACIONES POLÍTICAS, encargado de las funciones del MINISTRO DEL INTERIOR,

GUILLERMO BEL RIVERA FLOREZ

EL MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO,

MURICIO CARDENAS SANTAMARIA

LA DIRECTORA DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA,

LILIANA CABALLERO DURÁN”

III. INTERVENCIONES

En la oportunidad prevista en el Auto del 2 de junio de 2017 por el cual la Corte avocó conocimiento del Decreto Ley 888 de 2017, acudieron a presentar sus respectivas intervenciones, las siguientes entidades y personas:

1. Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República

Claudia Isabel González Sánchez, Secretaria Jurídica de la Presidencia, solicitó que se declare la constitucionalidad del Decreto Ley. Como sustento de su solicitud, inició por referirse a la “importancia de la transparencia en la implementación del Acuerdo de Paz”, señalando que en virtud de las funciones propias de la Contraloría General, se justifica su actuación en la implementación del Acuerdo de Paz debido a “i) los millonarios recursos que se invertirán con ocasión al Acuerdo”, ii) a que “el Acto Legislativo 01 de 2016 (...) señala que al inicio de cada legislatura la Contraloría General de la República debe presentar al Congreso un informe detallado sobre la ejecución de recursos y cumplimiento de metas”, y iii) del texto del acuerdo se evidencia la importancia del control y la lucha contra la corrupción “al punto que se menciona la palabra corrupción 30 veces a lo largo del texto.” Explica que “el estado actual del fenómeno de la corrupción en Colombia es crítico” lo que demanda un especial control de los procesos de contratación en el posconflicto, de forma tal que “la institucionalidad, el control y vigilancia en la ejecución de los recursos y, la centralización de la información en la etapa de Postconflicto, minimizan el riesgo de corrupción.”

En cuanto al cumplimiento de los requisitos formales, sostiene que el Decreto Ley cumple con las exigencias en cuanto a: i) la competencia, pues fue expedido en el marco del Acto Legislativo 01 de 2016 y firmado por el Presidente y los Ministros del ramo; ii) el título e

invocación precisa de las facultades excepcionales, lo que se evidencia de la lectura del título del Decreto Ley; iii) el criterio de temporalidad, que se cumple pues se dictó dentro de los 180 días siguientes a la refrendación del 30 de noviembre de 2016, y iv) la motivación se cumple, pues “El Decreto Ley 888 de 2017 consta de 13 hojas de considerandos en donde se enuncia la argumentación que da origen a su expedición”.

En cuanto a los requisitos materiales, competenciales y de habilitación, la Secretaría Jurídica, sostiene que la norma cumple con el criterio de finalidad puesto que “constituye un elemento esencial en la implementación del Acuerdo Final, determinante para garantizar una paz sostenible que minimice los riesgos de la corrupción y maximice la vigilancia y control en la correcta utilización de los recursos de manera transparente.” En cuanto al criterio de conexidad objetiva, sostiene que entre la norma y el Acuerdo Final existe una innegable conexidad objetiva, cierta y verificable, pues lo dispuesto en la norma responde a varios puntos centrales del Acuerdo, entre los cuales están: 1.2.4, 3.4.4, 3.4.7.2, 5.1.2, 6, 6.1.5 y 6.3.1. Sobre la conexidad estricta sostiene que el decreto responde en forma exacta a varios aspectos definidos y concretos del acuerdo y para el efecto expone el contenido de los puntos del Acuerdo señalados igualmente para la conexidad objetiva. En cuanto a la conexidad suficiente analiza cada una de las disposiciones de la norma a la luz de los puntos del Acuerdo Final, revisando la conexidad suficiente y haciendo incluso, respecto del artículo 6, un análisis sustantivo de la norma a la luz del artículo 122 de la Carta.

Finalmente, sostiene que se cumple con el requisito de estricta necesidad, puesto que la modificación en la estructura de la Contraloría General, para la creación de la Unidad especial “exige la expedición de una norma de rango legal, cuyo trámite y aprobación en condiciones ordinarias requeriría de un trámite ante el Congreso que implicaría un retraso en el inicio del control efectivo que debe ser ejercido por la Contraloría” de forma especial e inmediata respecto de los recursos para la implementación del Acuerdo. Explica que dichos recursos ya están siendo invertidos en la adecuación y operación de las Zonas Veredales Transitorias de Normalización y Puntos Transitorios de Normalización, y que además la creación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición, requiere, además del control en los recursos, la presentación de los informes anuales ante el Congreso sobre su ejecución y cumplimiento de metas. Por similares razones sostiene, respecto del Artículo 150 Superior, que “no resulta posible ni administrativamente conveniente solicitar al Congreso de la República el otorgamiento de facultades extraordinarias para expedir la

regulación propuesta en el Decreto 888 de 2017.”

2. Contraloría General de la República

Edgardo José Maya Villazón, Contralor General de la República participa para solicitar la declaratoria de exequibilidad de la norma con fundamento en las siguientes razones:

En primer lugar, sostiene que “la creación de una Unidad Delegada para el Posconflicto en la Contraloría General de la República, supone un ajuste institucional y normativo necesario para la debida vigilancia y control de los recursos asignados por el Estado colombiano al Componente de Paz del Plan Plurianual de Inversiones, previsto en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.” Al respecto expone que el compromiso de la Contraloría respecto de estos recursos, supone una vigilancia técnica y sistemática, puesto que además, la entidad tiene la obligación de presentar un informe anual al Congreso sobre la ejecución de los recursos y el cumplimiento de las metas. Sostiene que el modelo de organización de la Contraloría, contenido en el Decreto Ley 267 de 2000 se fundamenta en un criterio estrictamente sectorial, por lo que cada Delegada vigila a sus determinados sujetos de control. Esto no resulta compatible con la exigencia de vigilancia y control sobre los recursos del componente para la Paz del Plan Plurianual de Inversiones y las múltiples entidades que participan de él. Procede a explicar las diferentes funciones que tendrá que adelantar la Contraloría a través de la Unidad creada por la norma en cuestión, lo que le lleva a concluir que “la modificación de la estructura de la Contraloría General de la República es necesaria y urgente dado que la misma está ligada inequívocamente a las definiciones del Acuerdo Final, razón por la cual cabe dentro de las facultades Presidenciales para la Paz”.

En segundo lugar, sostiene que el Decreto cumple con los límites materiales de conexidad objetiva, estricta y suficiente y de necesidad estricta. Al respecto, sobre la conexidad presenta un cuadro en que incluye las referencias directas que hacen los puntos del Acuerdo Final a la Contraloría General de la República, detallando cada uno de aquellos que fueron presentados como sustento de conexidad por la parte motiva del Decreto. Sobre la urgencia y estricta necesidad, el Contralor plantea que se identifican recursos públicos que ya han sido o están siendo ejecutados con el propósito de dar cumplimiento a los compromisos inminentes, “para abril de 2017, el presupuesto asignado a Fondo Paz para la adecuación de

las Zonas Veredales Transitorias de Normalización y Puntos Transitorios de Normalización, ascendía a \$174.400 millones aproximadamente”.

Sostiene además, que la entidad debe actuar de forma inmediata en el marco de “las expectativas ciertas de asignación y ejecución próxima de recursos públicos, destinados para el cumplimiento de compromisos y obligaciones” como la creación y puesta en marcha del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición, del cual, tan solo la Jurisdicción Especial para la Paz, requerirá de un presupuesto anual estimado en \$740.000 millones; la erradicación de cultivos ilícitos, con una meta de 50.000 hectáreas para el 2017; la protección de los miembros de las FARC a través de la UNP (con la creación de 1.300 nuevos cargos) y la Unidad Policial para la Edificación de la Paz - UNIPEP, a la que se le transfirieron \$32.000 millones para logística; al menos un billón de pesos se trasladará de forma inmediata desde el Sistema General de Regalías para la implementación del Acuerdo Final. Todo ello implica la necesidad y urgencia de una reforma para el control y vigilancia de esos recursos, pues la Contraloría “no puede realizar [dicho control] bajo los parámetros de un modelo sectorial como el actualmente vigente, que se centra en los sujetos de control antes que en los recursos, por lo que es necesario crear un espacio institucional dotado de competencias para impulsar y coordinar ejercicios de control fiscal macro y micro, que responda a la caracterización de un modelo de control integral, transversal y expedito, que priorice a más de la adecuada y transparente ejecución de sus recursos, la pertinencia e impacto del gasto público en perspectiva de superación y erradicación de las causas estructurales que dieron origen a la vigencia y prolongación del conflicto armado en Colombia.” Concluye que existe estricta necesidad de usar la competencia excepcional, porque se requiere de una norma de carácter legal pero no es posible esperar a adelantar los trámites en el legislativo. En cuanto a los límites temporales y materiales, sostiene que la norma estudiada cumple con los requisitos constitucionales.

3. Academia Colombiana de Jurisprudencia

Fue enviado a la Corte el concepto de la institución, encargado al académico Alfonso Gómez Méndez, quien luego de referirse a la legitimidad de las competencias excepcionales del Presidente en virtud del Acto Legislativo 01 de 2016, sostiene, sobre el Decreto en examen, que “no se encuentra disposición alguna que viole el estatuto superior. Y la Creación al interior de la Contraloría de una “Unidad Delegada para el posconflicto”, guarda una directa y

estrecha relación con los objetivos y fines señalados en el Acto legislativo que le sirve de fuente Jurídica.” Puntualmente señala, sobre la necesidad del Decreto, que “no está demostrado que con la estructura vigente la Contraloría pueda cumplir las precisas nuevas atribuciones que el decreto le señala”, por lo que concluye que la norma se ajusta plenamente a los mandatos de la Carta Política.

4. Universidad Externado de Colombia

5. Ciudadana María Esperanza González Aldana

La Sra. Gonzáles Aldana realizó presentó escrito de intervención ciudadana por el cual se opone a la constitucionalidad de la norma, por considerar que la misma se profirió por fuera de las competencias excepcionales, ya que “se nota la inexistencia de vínculo alguno que permita inferir su necesidad”. Para apoyar su posición realiza una comparación detallada entre las disposiciones del Decreto y los fundamentos del Acuerdo Final, sosteniendo, respecto de cada uno de ellos, que la norma impugnada no reglamenta ni desarrolla normativamente lo acordado. Finalmente afirma que las funciones asignadas a la Unidad Especial se desarrollan a plenitud por las Delegadas, por lo que resulta redundante y su creación “se traduce más en creación de burocracia que en cumplimiento del Acuerdo de Paz”.²

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

En su concepto, el jefe del Ministerio Público, Fernando Carrillo Flórez, solicita a la Corte declarar la exequibilidad del Decreto Ley 888 de 2017, por encontrar que el mismo se ajusta a los requisitos constitucionales en la materia. Respecto de los requisitos del procedimiento de formación del Decreto, sostiene que la norma se ajusta a los elementos formales exigidos, puesto que está suscrito por el Presidente de la República y los Ministros correspondientes, tienen una motivación conexa con las medidas adoptadas y su título describe unívocamente la materia, jerarquía y competencias usadas para su expedición.

En cuanto a la “dimensión competencial” sostiene que se cumple con el aspecto temporal, puesto que el término debía contarse “desde el 1 de diciembre de ese año (2016)” y en su entender los 180 días de marco temporal implican que “las facultades presidenciales para la paz se prolongaron hasta el 29 de mayo”. En cuanto a la conexidad teleológica, sostiene que

“la Unidad Delegada para el Posconflicto responde a distintos puntos del Acuerdo Final” destacando entre otros los puntos 3.4.4, 6.1.5 y 6.3.1. Sostiene también que la norma “no sobrepasa ninguna de las barreras –explícitas e implícitas– del Acto Legislativo 01 de 2016 a los que alude la sentencia 699 de 2016”. Finalmente, respecto del criterio de estricta necesidad, sostiene que se encuentra satisfecho por las siguientes razones:

“(i) La creación de la Unidad Delegada para el Posconflicto es urgente y prioritaria para la implementación del Acuerdo de Paz;

(ii) La medida carece intrínsecamente de una especial necesidad deliberativa;

(iii) Se encuentra dirigida a garantizar la transparencia, el manejo eficiente de los recursos y evitar la corrupción en la implementación del Acuerdo Final;

(iv) Implica un mensaje de confianza en el proceso y la dinámica de implementación del Acuerdo de Paz, particularmente respecto del manejo de los recursos y el control fiscal concreto indispensable para garantizar la efectividad del mismo.”³

En segundo lugar, el señor Procurador analiza la constitucionalidad sustancial del Decreto 888 de 2017, así: respecto de los artículos 1º y 2º encuentra que “son respetuos[o]s de lo establecido en el artículo 267 de la Constitución Política sobre la vigilancia de la gestión fiscal, como función pública en cabeza de la Contraloría General de la Nación”. Respecto de los artículos 3º y 4º del Decreto, el jefe del Ministerio Público considera razonables las medidas que crean la Unidad, asignan los empleos y permiten al Contralor asignar otros a dicha Unidad a fin de que cuente con “los elementos básicos para cumplir las funciones encomendadas”. Respecto del Artículo 5º que establece el ejercicio intersectorial de control sostiene que dicho modelo “es un mecanismo de organización interna y especialización de la Contraloría, creado para garantizar un adecuado ejercicio de las funciones de la entidad”, y que no resulta contrario al ordenamiento constitucional. En cuanto a los efectos fiscales y la vigencia (artículos 6º y 7º) sostiene que la norma no atenta contra la Carta Política en tanto la Contraloría goza de autonomía presupuestal.

En conclusión el Procurador General de la Nación concluye que el Decreto 888 de 2017 cumple con todos los elementos formales, y sustanciales requeridos para ser declarado conforme a la Constitución Política.

V. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para revisar el Decreto Ley, en ejercicio de la competencia atípica para ejercer el control de constitucionalidad establecida por el acto legislativo 01 de 2016.⁴

El control constitucional sobre los decretos leyes especiales proferidos al amparo del Acto Legislativo 1 de 2016, debe ser automático e integral,⁵ y, en consideración al texto del artículo 241 Superior, los decretos con fuerza de ley pueden controlarse tanto “por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación”.⁶

En consecuencia, procede la Corte a examinar la validez del procedimiento de formación del Decreto Ley bajo revisión, para luego revisar la constitucionalidad de sus disposiciones.

2. Examen del procedimiento en la formación del Decreto Ley 888 de 2017

Esta Corporación en la sentencia C-699 de 2016, manifestó que la competencia del Presidente para legislar de manera extraordinaria no era ilimitada, pues estaba sometida a determinadas condiciones para que esa atribución excepcional no sustituyera la Constitución,⁷ y en cuanto al control constitucional que se ejerce frente a los Decretos especiales dictados en el marco del Acto Legislativo 01 de 2016, la sentencia C-174 de 2017 señaló que “la vulneración de las normas superiores que regulan el procedimiento de formación de un decreto con fuerza de ley, puede dar lugar al menos a dos especies de vicios, los de forma por una parte, y los de competencia por otra”.

En consecuencia, la Corte a continuación verificará primero lo atinente a los requisitos de forma, y acto seguido los asuntos referentes a los límites competenciales para la expedición del Decreto Ley estudiado.

2.1. Examen formal del Decreto Ley 888 de 2017

En cuanto a la forma, las sentencias C-160 de 2017⁸ y C-174 de 2016⁹ establecieron que estos decretos ley requieren: (i) contar con un título que corresponda a su contenido (art. 169 Superior); (ii) ser adoptados por el Presidente de la República. Específicamente para los decretos extraordinarios el inciso 3 del artículo 115 Superior,¹⁰ señala que el Presidente y el Ministro o Director de Departamento Administrativo correspondientes, en cada negocio particular, constituyen el Gobierno; (iii) que se invoque expresamente la facultad extraordinaria del Presidente de la República para dictar el Decreto Ley, “lo cual es exigible con el fin de precisar la naturaleza jurídica del acto, y así adecuar su configuración a efectos de garantizar un control constitucional por la autoridad judicial competente”; y (iv) exponer los motivos que justifican su expedición como instrumento para la implementación del Acuerdo Final.

El Decreto Ley 888 de 2017 cumple con todos los anteriores requisitos de forma así:

(i) Para empezar, el Decreto Ley 888 de 2017 se titula “Por el cual se modifica la estructura y se crean unos cargos en la planta de la Contraloría General de la República”, lo que satisface el requisito del artículo 169 de la Carta.

(ii) El Decreto Ley 888 de 2017 fue suscrito por el señor Presidente de la República, Juan Manuel Santos Calderón, y por el entonces Viceministro de Relaciones Políticas, encargado de las funciones del Ministro del Interior Guillermo Bel Rivera Flórez; por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, Mauricio Cárdenas Santamaría y por la Directora del Departamento Administrativo de la Función Pública Liliana Caballero Durán, con quienes para el asunto regulado se constituye Gobierno, pues se trata de la ampliación y modificación de la planta de la Contraloría General de la República. Queda por tanto satisfecho el requisito consignado en el artículo 115 inciso 3 de la Constitución Política.

(iii) Además, el Decreto Ley 888 de 2017 estatuye de forma expresa que su expedición se surte “en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016 [...]”.

(iv) Finalmente, verifica la Corte que el Decreto Ley 888 de 2017 cuenta con una amplia motivación¹¹ y dentro de ella señala expresamente su condición de instrumento para la implementación del Acuerdo Final en las siguientes palabras: “Que el contenido de este decreto ley tiene una naturaleza instrumental, en el sentido de que su objeto es facilitar o asegurar la implementación y desarrollo normativo de los puntos 1.2.4, 3.4.4, 3.4.7.2, 5.1.2, 6, 6.1.5 Y 6.3.1 del Acuerdo Final. En consecuencia este decreto ley cumple los requisitos de conexidad objetiva, estricta y suficiente entre el decreto ley y el Acuerdo Final, así como el requisito de necesidad estricta de su expedición. Tal como se expondrá en la presente parte motiva: (...)”.

2.2. Examen de la competencia del Gobierno para proferir el Decreto ley 888 de 2017

De otro lado, en cuanto a la competencia del Gobierno para expedir el Decreto Ley, según lo ha decantado en su jurisprudencia, esta Corte debe verificar que la norma se enmarque en los límites establecidos por el Acto legislativo 1 de 2016, respecto de la (i) temporalidad, esto es, que se haya expedido durante los 180 días siguientes a la entrada en vigencia del Acto Legislativo 1 de 2016; (ii) jerarquía normativa; que las facultades extraordinarias no hayan sido ejercidas para “expedir actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes códigos, leyes que necesitan mayoría calificada o absoluta para su aprobación, ni para decretar impuestos” (Acto Legislativo 01 de 2016), ni tampoco “para regular asuntos sujetos a reserva de ley que no estén mencionados en el artículo 150-10 de la Carta Política o en el artículo 2 acusado, tales como la restricción de la libertad de expresión, la creación de delitos o el incremento penas (CP arts. 29 y 93)”;¹² (iii) conexidad, lo que significa que el Gobierno solo es competente para expedir Decretos leyes cuyo objetivo sea “facilitar” y “asegurar” la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto (artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016); por lo tanto la Corte debe revisar si de la exposición de motivos y de la lectura de las disposiciones se puede concluir que el objetivo de la norma se enmarca dentro de las competencias del Acto Legislativo 1 de 2016. Esta conexidad debe ser objetiva, estricta y suficiente; (iv) necesidad estricta, esto es que dada la naturaleza excepcional de la competencia “[se] exige entonces al Gobierno demostrar que el trámite legislativo ordinario, así como el procedimiento legislativo especial de que trata el artículo 1º del Acto Legislativo 1 de 2016, no eran idóneos para regular la materia objeto del decreto.”¹³

Del análisis del Decreto 888 de 2017 concluye esta corporación que fue proferido en ejercicio y dentro de los límites de competencia conferidas por el Acto Legislativo 1 de 2016 al señor Presidente de la República, por las siguientes razones:

2.2.1. En cuanto al límite temporal de la habilitación, el artículo 2º del Acto Legislativo 1 de 2016 establece un límite de 180 días contados a partir de su entrada en vigor.¹⁴ El Artículo 5º del Acto Legislativo, sometió la entrada en vigencia de la norma a la refrendación popular.¹⁵ Este asunto fue objeto de estudio por la Corte en la Sentencia C-160 de 2017,¹⁶ en donde dispuso que “El proceso de Refrendación Popular concluyó en virtud de una expresión libre y deliberativa de una autoridad revestida de legitimidad democrática, puesto que fue debatido y verificado por ambas Cámaras del Congreso, según se reseñó en apartado anterior, tanto por medio de las aprobaciones de las proposiciones del 29 y 30 de noviembre de 2016, como a través de la exposición de motivos que dio lugar a la Ley 1820 de 2016 y en el artículo 1º de esta normativa.”

En consecuencia, los 180 días de plazo para ejercer las competencias resultantes de la habilitación legislativa extraordinaria contenida en el artículo 2º del Acto Legislativo 1 de 2016 empezarían a contarse a partir de tal refrendación, esto es a partir del 1 de diciembre de 2016. El Decreto Ley 888 de 2017 se expidió y promulgó el 27 de mayo de 2017, antes de que hubiese expirado el término de 180 días, y por lo tanto, dentro del marco temporal habilitado constitucionalmente para el ejercicio de las facultades extraordinarias.¹⁷

2.2.2. En cuanto al límite jerárquico, esto es a la naturaleza de la norma proferida y la reserva legal, la Corte constata que la norma expedida es un Decreto Ley, en concordancia con lo dispuesto en el Acto Legislativo en que se sustenta la competencia de su expedición. Por otra parte, el objetivo de la norma es “modificar el artículo 11 del Decreto ley 267 de 2000, en el sentido de crear en la organización de la Contraloría General de la República, en el nivel superior de dirección del nivel central, la dependencia denominada Unidad Delegada para el Posconflicto, adscrita al Despacho del Contralor General de la República.” y adicionalmente, para ello, crea 7 nuevos cargos en la planta de la entidad. Dicha materia no está sometida a reserva para ser tramitada como acto legislativo, ley estatutaria, ley orgánica, ley código, o ley que necesite mayoría calificada o absoluta para su aprobación. No se trata del decreto de un impuesto, o de la regulación materias tales como la restricción de la libertad de expresión, la creación de delitos o el incremento penas. Por el contrario, se

trata de la modificación de una norma de igual jerarquía. Por lo tanto, la Corte concluye que la norma dictada se enmarca en los límites de competencia habilitados extraordinariamente por el Acto legislativo 1 de 2016.

2.2.3. En cuanto a la conexidad, tal como se señaló anteriormente, la competencia extraordinaria del Presidente de la República para expedir Decretos con fuerza de ley está limitada a aquellos decretos “cuyo contenido tendrá por objeto facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.”(AL 1 de 2016, Art. 2) La Corte en la Sentencia C-174 de 2017 explicó que la conexidad teleológica “significa entonces probar que el acto enjuiciado es instrumental a la realización de los objetivos o compromisos del Acuerdo final, en la forma específica en que debe serlo de conformidad con el Acto Legislativo 1 de 2016”.¹⁸

Al respecto, la Corte encuentra que el Decreto Ley 888 de 2017 se refiere expresamente a la conexidad teleológica de la norma con el Acuerdo Final, así:

“(…) en cumplimiento del requisito de conexidad teleológica, el presente decreto ley (i) es instrumental a la realización de los objetivos o compromisos del Acuerdo final y (ii) tiene el potencial o bien para “facilitar” o bien para “asegurar” la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo final. Las normas previstas facilitan y aseguran la implementación del Acuerdo Final, por cuanto el criterio sectorial que subyace y rige la organización actual de la Contraloría General de la República, cuyo fundamento se encuentra en el Decreto ley 267 de 2000, y las herramientas de las que dispone para monitorear el cumplimiento de las metas del componente de paz del Plan Plurianual de Inversiones, no son pertinentes ni adecuadas para alcanzar los objetivos que se le atribuyen a su tarea en el marco del proceso de implementación del acuerdo final de paz como lo afirmó el Contralor. Que la presente norma facilita y asegura el desarrollo normativo del Acuerdo de Paz por cuanto crea un espacio institucional especializado, concretamente una unidad delegada para el posconflicto, adscrita al despacho del contralor general, encargada de diseñar, impulsar y coordinar las actividades y tareas que requiera desarrollar el máximo órgano de control fiscal, para dar cumplimiento estricto, oportuno y pertinente a su función de vigilancia y control sobre los recursos que la sociedad y el Estado destinan al cumplimiento del acuerdo final de paz, asumiendo que sus contenidos están orientados a la consolidación de un modelo democrático de convivencia

fundado en la equidad, la inclusión, la igualdad y el respeto por la diferencia la especial vigilancia y control [sic]. ”

A su vez, la Corte ha fijado como condición, que dicha conexidad debe ser objetiva, estricta y suficiente. Respecto de la objetividad, en la sentencia C-160 de 2017,¹⁹ la Corte la constató a partir de la existencia de un vínculo cierto y verificable con el acuerdo final. Así, en esa decisión la Corte concluyó que el Decreto Ley 2204 de 2016 cumplía con el criterio de conexidad objetiva, “en tanto existe un vínculo cierto y verificable entre esa entidad (la Agencia para la Renovación del Territorio cuya adscripción se modificaba en el decreto ley) y la implementación de aspectos individualizables del Acuerdo Final.”

2.2.3.1. En cuanto al Decreto ahora estudiado, la Corte constata que el mismo señala expresamente las razones por las cuales el Gobierno Nacional considera que existe un vínculo cierto y verificable. La norma indica que “el decreto ley cumple en su articulado con el requisito de conexidad objetiva”. Las razones del Gobierno para llegar a esta conclusión pueden resumirse así:

i. El artículo 3º del Acto Legislativo 01 de 2016 incorpora un Plan de Inversiones para la Paz que establece que durante los próximos 20 años el Gobierno Nacional deberá incluir en el Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo “un componente específico para la paz priorizando los ciudadanos y las entidades territoriales más afectada por la pobreza rural, las economías ilegales, la debilidad institucional y el conflicto armado” y señaló que “estos recursos serán adicionales a las inversiones ya programadas por las entidades públicas del orden nacional y territorial y se orientarán a cerrar las brechas sociales, económicas e institucionales, en dichas entidades territoriales”.

ii. El tercer inciso del artículo 3º del Acto Legislativo 01 de 2016 le da un mandato expreso a la Contraloría General de la República de presentar al Congreso un informe detallado sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones al inicio de cada legislatura.

iv. El artículo 3º del Acto legislativo estableció que “el Gobierno podrá efectuar los ajustes institucionales y normativos necesarios para ejecutar el componente de paz del Plan

Plurianual de Inversiones”.

v. El Acuerdo Final establece que su implementación está directamente relacionada y supeditada a la garantía de la participación ciudadana, en temas como el establecimiento de mecanismos de seguimiento y veeduría, funciones respecto de las cuales la Contraloría General de la República tiene responsabilidades definidas tanto en la Constitución como en el Acuerdo Final. Según la parte motiva del Decreto Ley 888 de 2017, la conexidad con los siguientes puntos del Acuerdo se explica puntualmente así:

“1.2.4 Mecanismos de participación. El alcance en las competencias de la Contraloría General de la República implica un acompañamiento a las instancias que se establezcan para garantizar la participación ciudadana, en la definición de prioridades en la implementación de los planes nacionales, asegurar la participación comunitaria en la ejecución de las obras y su mantenimiento y el establecimiento de mecanismos de seguimiento y veedurías de los proyectos.

3.4.4 Unidad especial de investigaciones para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales. Este punto hace referencia directa a la Contraloría General de la República y a su rol de investigación de responsabilidades fiscales (marco de auditorías y juicios de responsabilidad fiscal).

3.4.7.2 Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política. Este punto hace referencia directa a que la Contraloría General de la República en su calidad de órgano de control fiscal, podrá ser invitada por el Gobierno nacional, cuando este lo considere pertinente, a las reuniones de la instancia de Alto Nivel del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, que tiene como propósito la implementación del Sistema de Seguridad para el ejercicio de la política, garantizando su funcionamiento, articulación y supervisión, y que será el espacio de interlocución y seguimiento para la seguridad y protección de las y los integrantes de los partidos y movimientos políticos y sociales, especialmente los que ejerzan la oposición, y el nuevo movimiento que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal y de sus integrantes en proceso de reincorporación a la vida civil.

5.1.2 Justicia – Jurisdicción Especial para la Paz. Hace alusión directa a la necesidad de que los órganos de control produzcan información e investiguen acciones relacionadas y/o

realizadas en medio del conflicto. Particularmente la Contraloría General de la República deberá remitir informes a la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas, sobre todas las investigaciones en curso relativas a las conductas cometidas con ocasión del conflicto armado, incluidas las que ya hayan llegado a juicio o concluidas por la Contraloría. Adicionalmente, este punto implica para la Contraloría General de la República una articulación posible con el Tribunal para la Paz con el fin de suministrar la información sobre investigaciones y hallazgos realizados o juzgados.

6. Implementación de los acuerdos (Introducción). Este punto hace referencia directa a la competencia de la Contraloría General de la República, para verificar la correcta ejecución de recursos, desde la asignación hasta la ejecución final de los recursos, que permita su seguimiento de manera sencilla, para la lucha contra la corrupción.

6.1.5 Sistema integrado de información y medidas para la transparencia para la implementación. Hace referencia directa a la competencia de la Contraloría General de la República, para que controle y realice acompañamiento especial a la ejecución de los recursos para la implementación de los planes y proyectos contemplados en los acuerdos en los territorios.

6.3.1 Criterios orientadores de los mecanismos de verificación. Dentro de los criterios orientadores de los procedimientos de verificación, en el de transparencia se establece que el componente internacional solicitará al Gobierno Nacional y a las agencias que realizan el acompañamiento internacional, para efectos del proceso de verificación, informes sobre los avances de la implementación de los acuerdos, en lo que corresponde a la destinación e inversión de los recursos públicos para la implementación de los mismos y que a efectos de cumplir con sus tareas de verificación, el componente internacional podrá igualmente coordinar con los órganos de control del Estado, lo cual requiere por ende de la participación de la Contraloría y la correspondiente articulación con los mecanismos de verificación internacional.”

i. El Decreto Ley 888 de 2017 crea una Unidad Delegada para el Posconflicto en la Contraloría General de la República, la cual tiene la misión de liderar, coordinar y hacer seguimiento de toda la acción de la Contraloría General de la República en relación con la implementación

del Acuerdo para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera; los recursos públicos destinados para tal efecto; la institucionalidad creada para cumplir los compromisos asumidos por el Estado; y las políticas públicas diseñadas y desarrolladas por éstas.

Al analizar los puntos del Acuerdo Final que el Gobierno Nacional y la mayoría de los intervinientes presentan como aquellos que son desarrollados y que tienen conexidad con el Decreto Ley, la Corte encontró, que en efecto, en todos los puntos mencionados, el Acuerdo Final establece compromisos para el Gobierno nacional relacionados con la participación de la Contraloría General de la República en las tareas relacionadas con el fortalecimiento de la participación en la vigilancia de los recursos destinados al posconflicto y en el manejo eficiente de la información requerida para la Justicia Transicional. De los puntos del Acuerdo Final, la Corte subraya los siguientes:

“1.2.4. Mecanismos de participación: la participación activa de las comunidades —hombres y mujeres— en conjunto con las autoridades de las entidades territoriales, es la base de los PDET. Para ello se establecerán instancias en los distintos niveles territoriales, para garantizar la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones por parte de las autoridades competentes, en desarrollo de lo acordado en la RRI en las que se incluya la presencia representativa de las comunidades, incluyendo la de las mujeres rurales y sus organizaciones, y el acompañamiento de los órganos de control, para: (...) • Establecer mecanismos de seguimiento y veeduría de los proyectos.²⁰

3.4.4. Unidad Especial de investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo. (...) Competencia La Unidad Especial: (...) De encontrar evidencia sobre la responsabilidad de funcionarios/as públicos, continuará conduciendo la investigación penal, y adicionalmente, dará traslado a la Procuraduría General de la Nación o a la Contraloría General de la

República,²¹ con el fin de que se inicien las investigaciones disciplinarias y fiscales correspondientes.

3.4.7.2. Instancia de Alto nivel del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política. (...)• La Instancia de Alto Nivel garantizará la participación permanente del nuevo movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal El Gobierno Nacional garantizará la participación en la Alta Instancia de los partidos y movimientos políticos, especialmente de aquellos que hayan sido afectados en su seguridad, de organizaciones de víctimas y de derechos humanos y de movimientos sociales, incluidos los de mujeres. Podrán ser invitados cuando se considere pertinente un delegado/a de las organizaciones internacionales de derechos humanos con presencia en Colombia y otros delegados/as de entidades del Estado y órganos de control²²”

5.1.2. Justicia: En materia de Justicia se acordó la creación de la Jurisdicción Especial para la Paz. JURISDICCIÓN ESPECIAL PARA LA PAZ (...) 48.- La Sala de reconocimiento de verdad y responsabilidad y de determinación de los hechos y conductas tendrá las siguientes funciones: (...) b. Recibir los informes que le presentarán la Fiscalía General de la Nación, los órganos competentes de la justicia penal militar, la Comisión de acusaciones de la Cámara de Representantes o el órgano que la reemplace, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y cualquier jurisdicción que opere en Colombia, sobre todas las investigaciones en curso relativas a las conductas cometidas con ocasión del conflicto armado, incluidas las que ya hayan llegado a juicio o concluidas por la Procuraduría o la Contraloría o por cualquier jurisdicción. (...) 58. A petición del sancionado, recibirá los casos ya juzgados por órganos jurisdiccionales o sancionados por la Procuraduría o la Contraloría, siempre que no vayan a ser objeto de amnistía o indulto. Ejercerá cualquier otra función establecida expresamente en este documento.

6. Implementación, verificación y refrendación. El Gobierno Nacional y las FARC-EP, adoptan el siguiente Acuerdo de creación de la “Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI)”, dando cumplimiento a lo establecido en el Acuerdo General de 26 de agosto de 2012. (...)• Transparencia, control social y lucha contra la corrupción: con información clara, accesible y oportuna sobre las decisiones desde la

asignación hasta la ejecución final de los recursos (trazabilidad), que permita su seguimiento de manera sencilla, y mecanismos de rendición de cuentas, difusión de la información, control de la ciudadanía y de los órganos de control y en general lucha contra la corrupción. Todo lo anterior con el fin de garantizar que la totalidad de los recursos públicos asignados a la implementación se ejecuten correcta y estrictamente dentro de los términos del Acuerdo Final.²³

6.1.5. Sistema Integrado de Información y medidas para la transparencia para la Implementación. Con el fin de contribuir a la transparencia, facilitar el seguimiento y verificación del Plan Marco para la implementación y de los recursos invertidos, en particular el seguimiento por parte de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI) así como hacer los ajustes correspondientes para el cumplimiento de las metas el Gobierno Nacional se compromete a la creación de un Sistema Integrado de Información y a garantizar la transparencia en la implementación del Acuerdo Final, previniendo cualquier forma de corrupción y dando garantías a la ciudadanía sobre la ejecución de los recursos. El Gobierno Nacional pondrá en marcha las siguientes medidas: (...) • Acompañamiento especial de los órganos de control: se solicitará un control y acompañamiento especial de los órganos de control a la ejecución de los recursos para implementación de los planes y proyectos contemplados en los acuerdos en los territorios.²⁴

6.3.1. Criterios orientadores del mecanismo de verificación. El Gobierno Nacional y las FARC-EP, acuerdan los siguientes criterios que regirán los procedimientos de verificación (...) Acceso a la información: para realizar la labor de verificación, el mecanismo de verificación tendrá acceso a la información requerida en materia de implementación de los acuerdos, que se encuentre en las agencias, entidades del Estado y mecanismos técnicos de recolección de información. La información de carácter confidencial será tratada de acuerdo con la normatividad vigente. • Transparencia: el componente internacional solicitará al Gobierno Nacional y a las agencias que realizan el acompañamiento internacional, para efectos del proceso de verificación, informes sobre los avances de la implementación de los acuerdos, en

lo que corresponde a la destinación e inversión de los recursos públicos para la implementación de los mismos. Así mismo y a efectos de cumplir con sus tareas de verificación, el componente internacional podrá igualmente coordinar con los órganos de control del Estado.²⁵”

En estos puntos, el Acuerdo Final remite directamente a la Contraloría General para que realice funciones dirigidas a 1) fortalecer la participación ciudadana en la formulación y vigilancia de los proyectos de las entidades territoriales, 2) generar la información requerida por los órganos de la Jurisdicción Especial para la Paz, y principalmente 3) realizar la vigilancia y el acompañamiento requerido para excluir la corrupción en la ejecución de los recursos destinados a la implementación del Acuerdo.

2.2.3.2. En cuanto a la conexidad estricta le corresponde a la Corte verificar si existe un contenido específico en el Acuerdo Final que es objeto de implementación por la medida adoptada. Sobre este requisito, señala el Decreto Ley en su parte motiva:

“Que en cumplimiento del requisito de conexidad estricta o juicio de finalidad, el presente decreto ley en su contenido normativo responde en forma precisa a un aspecto definido y concreto del Acuerdo y que para cumplir con el requisito de conexidad estricta en los términos definidos por la Corte Constitucional, el Gobierno identificará el contenido preciso del Acuerdo que es objeto de implementación y demostrará que la medida respectiva está vinculada con ese contenido. Que los artículos 1 a 5 del presente decreto ley, sobre la organización y funcionamiento de la Unidad Delegada para el Posconflicto, responden a los puntos 1.2.4, 3.4.4, 3.4.7.2, 5.1.2, 6, 6.1.5 Y 6.3.1 del Acuerdo Final, por cuanto permite materializar un espacio institucional, hoy inexistente, a través del cual la Contraloría General de la República podría cumplir de manera rigurosa y oportuna las tareas de vigilancia y control fiscal sobre los recursos asignados por el Estado para financiar y desarrollar el posconflicto y el cumplimiento de la metas del componente para la paz del plan plurianual de inversiones, así: Puntos del acuerdo: (...)”.

La norma analizada tiene como objeto la creación, en la organización de la Contraloría General de la República, de una dependencia denominada Unidad Delegada para el Posconflicto. La materia regulada por el Decreto Ley a lo largo de sus seis artículos es una sola y se divide en la creación de la Unidad,²⁶ determinación de funciones,²⁷ creación de la

planta de personal,²⁸ asignación de empleos,²⁹ determinación del carácter intersectorial del control a ejercer³⁰ y la determinación del costo neutro de la medida.³¹

Al revisar nuevamente los puntos del Acuerdo Final, se puede verificar que son diversos los puntos del Acuerdo Final con contenidos concretos relacionados con la función de la Contraloría General en el ámbito del posconflicto. En efecto, el punto 1.2.4., sobre mecanismos de control, explícitamente menciona: “el acompañamiento de los órganos de control, para: (...) • Establecer mecanismos de seguimiento y veeduría de los proyectos.”; el punto 3.4.4., que crea la Unidad Especial de Investigación, le da, dentro de sus competencias, la de continuar “ conduciendo la investigación penal, y adicionalmente, dará traslado a la Procuraduría General de la Nación o a la Contraloría General de la República, con el fin de que se inicien las investigaciones disciplinarias y fiscales correspondientes”, mencionando explícitamente a la entidad; el punto, 3.4.7.2. establece que para la conformación de la Instancia de Alto nivel del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política: “Podrán ser invitados cuando se considere pertinente un delegado/a de las organizaciones internacionales de derechos humanos con presencia en Colombia y otros delegados/as de entidades del Estado y órganos de control”, lo que incluye a la Contraloría General de la República; el punto 5.1.2., por el que se establece la creación de la Jurisdicción Especial para la Paz, establece que dentro de sus funciones están las de: “Recibir los informes que le presentarán la Fiscalía General de la Nación, (...) la Contraloría General de la República y cualquier jurisdicción que opere en Colombia, sobre todas las investigaciones en curso relativas a las conductas cometidas con ocasión del conflicto armado, incluidas las que ya hayan llegado a juicio o concluidas por la Procuraduría o la Contraloría o por cualquier jurisdicción. (...) 58. A petición del sancionado, recibirá los casos ya juzgados por órganos jurisdiccionales o sancionados por la Procuraduría o la Contraloría, siempre que no vayan a ser objeto de amnistía o indulto.”

Estos contenidos, que explícitamente hacen mención de la Contraloría General de la República, son desarrollados por el Decreto que pretende modificar la estructura de la entidad creando una Unidad cuyas funciones están ligadas directamente a los compromisos adquiridos, en materia de gestión de la información y acompañamiento a la participación ciudadana.

Además, la Corte pudo constatar que la materia regulada por el Decreto tiene conexidad

estricta con un contenido específico que se encuentra consignado concretamente en el punto 6 del Acuerdo final, y que hace referencia al control que debe ejercerse sobre los recursos destinados a la implementación. Al respecto señala:

“6. Implementación de los acuerdos (Introducción). Transparencia control social y lucha contra la corrupción: con información clara, accesible y oportuna sobre las decisiones desde la asignación hasta la ejecución final de los recursos (trazabilidad), que permita su seguimiento de manera sencilla, y mecanismos de rendición de cuentas, difusión de la información, control de la ciudadanía y de los órganos de control y en general lucha contra la corrupción. Todo lo anterior con el fin de garantizar que la totalidad de los recursos públicos asignados a la implementación se ejecuten correcta y estrictamente dentro de los términos del Acuerdo Final.”

Puntualmente, el punto 6.1.5. del Acuerdo Final establece una serie de funciones para los órganos de control, incluida la Contraloría General de la República, dirigidas a evitar la corrupción en el manejo de los recursos para su implementación, de los cuales, se destaca la obligación de acompañamiento especial. Al respecto sostiene el acuerdo:

“6.1.5. Sistema integrado de información y medidas para la transparencia para la implementación. Con el fin de contribuir a la transparencia, facilitar el seguimiento y verificación del Plan Marco para la implementación y de los recursos invertidos, en particular el seguimiento por parte de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI) así como hacer los ajustes correspondientes para el cumplimiento de las metas el Gobierno Nacional se compromete a la creación de un Sistema Integrado de Información y a garantizar la transparencia en la implementación del Acuerdo Final, previniendo cualquier forma de corrupción y dando garantías a la ciudadanía sobre la ejecución de los recursos. El Gobierno Nacional pondrá en marcha las siguientes medidas: (...)

Mecanismo especial para la denuncia ciudadana: en el marco de lo acordado en el punto 2.2.5, se creará un mecanismo especial para la atención, trámite y seguimiento de denuncias y alertas de los ciudadanos/as y las organizaciones y movimientos por posibles hechos de corrupción relacionados con la implementación de este Acuerdo.

Fortalecimiento de los mecanismos de control interno: se brindará asistencia técnica a las

autoridades territoriales para el fortalecimiento de los mecanismos de control interno para los efectos de la implementación de lo acordado.

Acompañamiento especial de los órganos de control: se solicitará un control y acompañamiento especial de los órganos de control a la ejecución de los recursos para implementación de los planes y proyectos contemplados en los acuerdos en los territorios. (...)”

Estos puntos del acuerdo, que se complementan además con el desarrollo legislativo del mismo, y en particular con el Acto Legislativo 01 de 2016,³² en cuyo artículo 3 se establece el plan de inversiones y se indica que se harán los ajustes institucionales necesarios para llevarlo a cabo, constituyen la materia concreta de desarrollo del Decreto Ley 888 de 2017. Por lo tanto, la Corte verifica la existencia de una conexidad estricta entre la norma examinada y el acuerdo final.

2.2.3.3. Por otra parte, en cuanto a la conexidad suficiente la Corte debe verificar que exista una estrecha proximidad entre las materias objeto de regulación y el contenido preciso que se pretende implementar.³³ Al respecto señala el Decreto:

“Que en cumplimiento del requisito de conexidad suficiente, el presente decreto ley tiene un grado de estrecha proximidad entre las materias objeto de regulación y el contenido concreto del Acuerdo que se pretende implementar, de tal manera que estas materias son desarrollos propios del acuerdo, en forma tal que la relación entre cada artículo y el Acuerdo no es incidental ni indirecta. Los artículos 1 al 5, que tratan sobre la organización, funciones de la Unidad Delegada para el Posconflicto, creación de la planta de la Unidad Delegada para el Posconflicto, asignación de empleos y ejercicio del sector intersectorial de control, tienen una conexidad próxima y estrecha con los siguientes puntos del Acuerdo Final, cuya evidencia no es incidental ni indirecta, (...)”

Luego de exponer los puntos del Acuerdo que se desarrollan en el Decreto Ley, señala la parte motiva que para llevar a cabo las tareas que el Acuerdo final encarga a la Contraloría General, se hace necesario crear una Unidad especializada que coordine el trabajo de la entidad para el cumplimiento de dicho fin. Sostiene al respecto el Decreto:

“Que por lo anterior se hace necesario incorporar en el decreto ley 267 de 2000, un espacio

institucional especializado, concretamente una unidad delegada para el posconflicto, adscrita al despacho del Contralor General, que diseñe, impulse y coordine las actividades y tareas que requiera desarrollar el máximo órgano de control fiscal, para dar cumplimiento estricto, oportuno y pertinente a su función de vigilancia y control sobre los recursos que la sociedad y el Estado destinen al cumplimiento del acuerdo final de paz, asumiendo que sus contenidos están orientados a la consolidación de un modelo democrático de convivencia fundado en la equidad, la inclusión, la igualdad y el respeto por la diferencia.”

Por otra parte, todos los intervinientes, excepto la ciudadana González Aldana, coinciden en concluir que el Decreto Ley 888 de 2017 tiene una conexidad objetiva, estricta y suficiente con el Acuerdo Final. Tanto para la Contraloría, como para la Presidencia, el Ministerio del Interior y la Procuraduría, los contenidos del Acuerdo Final desarrollados por el Decreto³⁴ son aquellos que se enlistan en la parte motiva del mismo, y que fueron analizados detenidamente por esta Corte para verificar la conexidad objetiva y estricta.

De la lectura de las disposiciones del Decreto Ley y los puntos del Acuerdo, la Corte encuentra que en efecto, la Unidad Delegada para el Posconflicto según las funciones que la norma le atribuye, está estrechamente ligada con la necesidad de adecuar, coordinar y fortalecer el trabajo de la entidad para responder efectivamente al compromiso de la Contraloría General de brindar un acompañamiento especial a la ejecución de los recursos para la implementación de los planes y proyectos contemplados en el Acuerdo, a fin de evitar la corrupción y permitir la participación ciudadana dotando de transparencia los procesos, especialmente a nivel de los territorios.

Adicionalmente, el Acuerdo Final deja en manos de la Contraloría la obligación de remitir información tanto sobre la ejecución de los recursos del posconflicto, como sobre investigaciones de corrupción en casos que puedan ser objeto de la Jurisdicción Especial para la Paz. Esta tarea requiere de la coordinación de las distintas delegadas y unidades de la entidad para que la información pueda fluir de forma integral y rápida a fin de dar respuesta al compromiso acordado.

Por todo lo expuesto, la Corte concluye que el Decreto Ley 888 de 2017 tiene conexidad suficiente con los contenidos del Acuerdo Final que pretende desarrollar.

2.2.4. Finalmente, la Corte se ha pronunciado sobre la estricta necesidad que legitima el

acudir a las competencias excepcionales del Acto Legislativo 02 de 2016. Este límite de competencia, se justifica porque acudir a la habilitación extraordinaria para legislar supone un sacrificio para el principio democrático. Al respecto señaló la Corte en la sentencia C-174 de 2017; “Mientras el Congreso de la República representa al pueblo, tiene una configuración pluralista y garantías de multiculturalidad, y sus procedimientos son deliberativos y mayoritarios, el Presidente de la República no encarna simultáneamente todos estos valores. Por lo mismo, ese sacrificio debe estar debidamente justificado. Tradicionalmente, la atribución de facultades extraordinarias se legitima por la conveniencia de contar con legislación oportuna o tecnificada.”³⁵ En virtud de ello, le corresponde al Gobierno sustentar las razones de urgencia e idoneidad, que hicieron necesario acudir a esta competencia, por ser incompatible con el objeto perseguido con la medida el procedimiento legislativo ordinario o especial. Por lo tanto, como lo señaló esta Corporación en la sentencia C-253 de 2017, para que el Gobierno demuestre la necesidad estricta, no basta “simplemente con exponer criterios de conveniencia política o eficiencia en la expedición normativa, sino que exige un estándar mayor, consistente en la demostración acerca de la ausencia de idoneidad del mecanismo legislativo ordinario u especial, en virtud de las condiciones de urgencia antes mencionadas”.³⁶

Sobre la estricta necesidad de la competencia excepcional utilizada, el Gobierno sustenta, en la parte motiva de la norma examinada, las siguientes razones:

“Que en cumplimiento del requisito de necesidad estricta, el presente decreto ley (i) regula materias para las cuales ni el trámite legislativo ordinario ni el procedimiento legislativo especial del artículo 1° del Acto Legislativo 01/16 eran idóneos para expedir esta regulación; (ii) trata temas cuya regulación por decreto ley tiene un carácter urgente e imperioso en la medida en que no es objetivamente posible tramitar el asunto a través de los canales deliberativos ordinario o de fast track, por la falta de idoneidad en el procedimiento legislativo; (iii) no regula asuntos que por su naturaleza requieren la mayor discusión democrática posible, y que por lo mismo están sometidos a reserva estricta de ley, como por ejemplo la limitación del núcleo esencial de la libertad de expresión u otros derechos fundamentales o la creación de nuevos delitos o penas; (iv) sirve de medio para la implementación del Acuerdo respecto de aquellos asuntos eminentemente instrumentales.”

Sobre la urgencia de la regulación, señala el Gobierno que la implementación del Acuerdo exige la participación activa de la Contraloría en la vigilancia especial e inmediata de los recursos, y que actualmente se están destinando recursos a la implementación de los acuerdos, sin que la estructura y el modelo de funcionamiento sectorial de la Contraloría hayan sido adecuados para responder eficientemente a ese fin. Sostiene que el Contralor General de la República ha manifestado la urgencia e importancia de esta norma para las tareas endilgadas a la entidad.³⁷ Al respecto, la parte motiva de la norma indica:

“Que se han identificado recursos públicos que han sido o están siendo ejecutados con el propósito de dar cumplimiento a los compromisos inminentes necesarios para dar inicio al proceso de implementación del Acuerdo Final cuyos costos y ejecución han estado a cargo de entidades oficiales como el Fondo Paz del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y varios ministerios y agencias, para lo cual, dada la envergadura de las responsabilidades que se atribuyen el mismo Gobierno nacional le solicitó a la Contraloría General República una vigilancia especial e inmediata.

Que en cuanto al traslado de recursos ya asignados para apoyar de manera inmediata la implementación del Acuerdo de Paz el Gobierno nacional presentó al Congreso de la República en marzo de 2017 el Proyecto de Acto Legislativo, por medio del cual se modifica la distribución del Sistema General de Regalías, recursos que deberán también ser vigilados por parte de la Contraloría General de la República, atendiendo los parámetros del Acto Legislativo 01 de 2016.”

En cuanto a la ausencia de idoneidad del mecanismo legislativo ordinario y especial, luego de explicar la necesidad de una norma de rango legal, el Decreto explica la ineptitud de esas vías puesto que, durante el tiempo en que transcurran los debates y trámites de un proceso legislativo, los cuantiosos recursos que el Gobierno Nacional destinó para la implementación del Acuerdo Final y que ya fueron ejecutados o están a punto de ejecutarse, no contarían con el control adecuado, ni podría la Contraloría gestionar la información necesaria para producir el informe a que se refiere el inciso tercero del Artículo 3 Transitorio del Acto Legislativo No. 1 de 2016. ³⁸

De la revisión de la motivación y del contexto en que se inscribe la norma, la Corte puede observar que:

i) La modificación de la estructura orgánica de la Contraloría General de la República es una materia reservada a normas de jerarquía legal. Así lo señaló esta Corporación en la Sentencia C-527 de 1994, cuando al declarar inexecutable una norma que dotaba al Contralor de competencias para suprimir, fusionar y crear cargos de la entidad sostuvo: “Es inconstitucional investir al Contralor de esas facultades normativas ya que el Constituyente autorizó solamente la delegación por parte del Congreso en el caso del Presidente de la República y, a través de ley orgánica, a las entidades territoriales. Claro está que por tratarse de la reestructuración de la Contraloría General -órgano autónomo del orden nacional-, mal podría delegarse tal función en entidades territoriales, por lo cual la creación, fusión o supresión de cargos en la Contraloría sólo puede ejercerla el Congreso directamente o, excepcionalmente, mediante delegación al Presidente de la República a través de facultades extraordinarias y pro-tém-pore.” 39

ii) La medida analizada no afecta los derechos fundamentales o regula materias que por su naturaleza deban estar precedidas de un debate democrático cualificado. En anterior oportunidad el legislador dotó de competencias al Gobierno para regular el asunto, por eso, el Decreto estudiado modifica una norma de similar jerarquía en estricto sentido, esto es, el Decreto Ley 267 de 2000. Además, se trata de una modificación puntual en la organización de la Contraloría General, que no afecta los elementos estructurales de la entidad, sino que está dirigida a crear una Unidad ligada a la necesidad específica de control que exige la implementación del Acuerdo, con las limitaciones temporales propias del mismo.

iii) Es evidente el carácter urgente de la medida, puesto que la función de control y vigilancia que pretende fortalecer la Unidad creada, debe ejercerse sobre recursos que ya están siendo ejecutados y respecto de los cuales hay un compromiso concreto de vigilancia, control especial, participación ciudadana y lucha contra la corrupción en el Acuerdo Final y en el Acto Legislativo 01 de 2016 que hace parte del desarrollo normativo del mismo, y para lo cual, la Contraloría no cuenta con las herramientas suficientes:

En su intervención la Secretaria Jurídica de la Presidencia señaló: “La contraloría en las condiciones actuales, no cuenta con la capacidad institucional para hacer seguimiento y la auditoría debidos, en forma inmediata y suficiente; así como para gestionar la información detallada que le permita emitir el informe anual a que se refiere el inciso tercero del Artículo 3 Transitorio del Acto Legislativo Nº1 de 2016, y cumplir con las demás funciones asignadas

por el acuerdo final”.⁴⁰

De la misma forma, lo reconoce el señor Contralor General de la República, quien sostiene en su intervención: “La reforma institucional que se requiere se explica por cuanto el criterio sectorial que subyace y rige en la organización actual de la Contraloría General de la República, cuyo fundamento se encuentra en el Decreto -Ley 257 de 2000, y las herramientas de las que dispone para el cumplimiento de las metas del Componente de Paz del Plan Plurianual de Inversiones, no son pertinentes ni adecuadas para alcanzar los objetivos que se le atribuyen a su tarea en el marco del proceso de implementación del Acuerdo Final de Paz.”⁴¹

La Carta Política a partir del Acto Legislativo 01 de 2016 dispone un componente específico para la Paz en el Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo, y señala que “[e]l gobierno podrá efectuar los ajustes institucionales y normativos necesarios para ejecutar el componente de paz del Plan Plurianual de Inversiones”, indicando además para la Contraloría y los demás órganos de control, que al inicio de cada legislatura “presentarán al Congreso un informe detallado sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones”.

La creación urgente de una Unidad especializada, dedicada a diseñar, coordinar y fortalecer las funciones de la Contraloría para la vigilancia de los recursos destinados a la implementación de los acuerdos, siguiendo una metodología intersectorial, -que no esté sectorizada por el tipo de sujetos de control sino concentrada en los recursos a vigilar-, es la respuesta necesaria a lo dispuesto por el artículo Transitorio, puesto que permite diseñar estrategias de control concentradas en los recursos, sin fraccionamientos de los esfuerzos y sin dispersión de la información, dando respuesta adecuada y rápida a las exigencias de un proceso de implementación que, por su naturaleza debe ser célere.

iv) El trámite legislativo ordinario, y aún el trámite legislativo especial, no permiten la celeridad suficiente para responder a la urgencia de la medida, puesto que como lo señala el Gobierno, durante las semanas y meses que pueda llevar el trámite legislativo, se estarían invirtiendo recursos de implementación del Acuerdo que requieren de la vigilancia especial que pretende generar la medida.

Así lo señala la Secretaría Jurídica de la Presidencia en su escrito respecto de la necesidad de acudir a estas competencias: “[l]a modificación (...) exige la expedición de una norma de rango legal, cuyo trámite y aprobación en condiciones ordinarias requeriría de un trámite ante el Congreso que implicaría un retraso en el inicio del control efectivo que debe ser ejercido por la Contraloría (...)”,⁴² lo que cobra una importancia particular, si se tiene en cuenta que parte de dichos recursos ya han sido ejecutados, lo que da lugar al ejercicio del control posterior y selectivo de la entidad.

El señor Procurador General de la Nación, manifiesta en el mismo sentido que: “(i) la modificación de la estructura de la Contraloría General de la República es necesaria y urgente para la implementación efectiva del Acuerdo Final, y (ii) los contenidos del decreto son respetuosos de las disposiciones constitucionales que regulan la entidad, y responden a la urgencia y necesidad de ejercer una vigilancia de los recursos destinados a la implementación del Acuerdo y el control fiscal que garantiza la transparencia de dicho proceso, todo lo cual está expresamente contenido en el Acuerdo Final (...)”.⁴³

De la información suministrada en el expediente, la Corte constata que en efecto, existe urgencia respecto de la vigilancia de los recursos comprometidos.

En atención a todo ello concluye la Corte que el Decreto Ley 888 de 2017 cumple con el requisito de estricta necesidad en el uso de la habilitación legislativa excepcional del Presidente de la República.

Habiendo constatado el cumplimiento de los requisitos formales de procedimiento y competencia exigidos por el Acto Legislativo 01 de 2016, procede la Corte a examinar constitucionalmente la validez del contenido material de las disposiciones de la norma.

3. Examen de validez de las disposiciones del Decreto Ley 888 de 2017

Se ha entendido que el control de constitucionalidad que realiza esta Corte no se limita a verificar el respeto por los límites de procedimiento y de competencia antes examinados, sino que el Decreto Ley bajo examen está sometido a las demás normas constitucionales y, en particular, a aquellas vinculadas a la materia que es objeto de regulación.⁴⁴

Al respecto, según lo ha definido la jurisprudencia de esta Corte, el control constitucional de

los Decretos ley dictados al amparo del artículo 2º del Acto Legislativo 1 de 2016, es: (i) expreso, en efecto, el tercer inciso del artículo 2º del Acto legislativo 01 de 2016 establece que “Los decretos con fuerza de ley que se dicten en desarrollo de este artículo tendrán control de constitucionalidad (...)”; (ii) jurisdiccional, razón por la cual no se examina su conveniencia u oportunidad sino que se tiene como parámetro de control la Constitución Política, que es preexistente al acto analizado y se convierte en referente obligatorio para el escrutinio que adelanta esta Corte; (iii) automático, en cuanto no requiere una acción pública de inconstitucionalidad;⁴⁵ (iv) participativo, ya que cualquier ciudadano puede intervenir en el proceso;⁴⁶ (v) posterior, pues consiste en la revisión de un decreto ley promulgado que, en este caso, ya ha entrado en vigor; y (vi) integral, pues como consecuencia de que el poder de reforma constitucional hubiese caracterizado en el Acto Legislativo 1 de 2016, el control de estos decretos ley como automático conlleva como efecto que sea integral, y que el fallo en el cual se plasme la conclusión del juicio, en principio, haga tránsito a cosa juzgada absoluta.⁴⁷

“En desarrollo del derecho a la paz, los contenidos del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, firmado el día 24 de noviembre de 2016, que correspondan a normas de derecho internacional humanitario o derechos fundamentales definidos en la Constitución Política y aquellos conexos con los anteriores, serán obligatoriamente parámetros de interpretación y referente de desarrollo y validez de las normas y las leyes de implementación y desarrollo del Acuerdo Final, con sujeción a las disposiciones constitucionales. Las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final. En consecuencia, las actuaciones de todos los órganos y autoridades del Estado, los desarrollos normativos del Acuerdo Final y su interpretación y aplicación deberán guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final.”

Esto implica que, en ejercicio del control de constitucionalidad, además de confrontar las disposiciones del Decreto Ley con i) el texto constitucional y los contenidos del bloque de constitucionalidad que desarrollen materias similares, le corresponde a la Corte confrontar la norma con: ii) los contenidos del Acuerdo Final que correspondan a normas de derecho internacional humanitario o derechos fundamentales definidos en la Constitución Política y aquellos conexos con los anteriores, y finalmente iii) deberá revisar si la norma guarda

coherencia e integralidad con lo acordado “preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final”.

Tomando en consideración el objeto y contenido de las disposiciones a analizar, es claro para la Corte que la norma no tiene relación con el Derecho Internacional Humanitario y no genera afectación de Derechos Fundamentales, sino que su examen debe realizarse a la luz de la jurisprudencia constitucional sobre la organización y funciones de la Contraloría General de la República y bajo los criterios de coherencia e integralidad con el Acuerdo Final.

3.1. Reglas constitucionales sobre la organización y funciones de la Contraloría General de la República

La Carta Política desarrolla entre sus artículos 267 a 274, las disposiciones referentes a la Contraloría General de la República. Según lo ha sostenido la Corte en su reiterada jurisprudencia, “El control fiscal constituye una función pública especializada, que tiene por objeto vigilar la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que tienen a su cargo el manejo de fondos o bienes de la Nación, con el propósito de velar por la protección del patrimonio público.”.⁴⁸ En el artículo 267 superior se establece que la Contraloría General de la República es la entidad encargada de ejercer el control fiscal, esto es, de vigilar la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación y se señala que el control se debe realizar en forma posterior y selectiva, conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley.

3.1.1. En lo que compete a la organización de la Contraloría General de la República, esta Corte se ha pronunciado sobre la jerarquía legal de las normas que la regulan, excluyendo la posibilidad de delegar al Sr. Contralor General, la supresión, fusión y creación de cargos en la entidad;⁴⁹ También se ha manifestado la Corte al respecto, declarando la exequibilidad de las competencias excepcionales dadas al ejecutivo por el Congreso para tal fin.⁵⁰

En la Sentencia C-284 de 2011, la Corte analizó la constitucionalidad de algunos de los cargos que el artículo 3 del Decreto 268 de 2000 establece como de libre nombramiento y remoción en la Contraloría General.⁵¹ En dicha sentencia la Corte dispuso: “Los cargos de

‘Gerente Departamental’, ‘Director de Oficina’, y ‘Asesor de Despacho’ en la Contraloría General de la República corresponden a aquellos con respecto a los cuales es admisible la exclusión del régimen de la carrera, dado el nivel jerárquico que ocupa y la naturaleza de las funciones asignadas. Es inexequible la clasificación del cargo de ‘Director’ como de libre nombramiento y remoción.”⁵²

Específicamente en cuanto al cargo de “Asesor de Despacho”, sostuvo la Corte en aquella ocasión que:

“Pertenece, según el Decreto ley 269 de 2000, al nivel asesor (art. 4), el ejercicio de las funciones exige “especial confianza” (art. 4), y adicionalmente tales funciones comprenden la asesoría, para la determinación de políticas de la entidad. En ese sentido, son funciones más que puramente ejecutivas, y comportan uno de los rasgos que le permiten al legislador extraordinario sustraerlo del régimen de carrera. Por lo demás, en tanto están vinculados a los despachos del Contralor y Vicecontralor y son dependencias que tienen como función principal “prestar los apoyos auxiliares y administrativos inmediatos que demande el Contralor General de la República contribuyendo a facilitar el ejercicio de sus atribuciones, competencias y funciones constitucionales y legales”, coadyuvando al cumplimiento de estas, puede estar sometido al régimen de libre nombramiento y remoción. Porque, por el nivel en el cual prestan su asesoría, y el carácter instrumental que a este respecto se advierte en su descripción legal, se trata de cargos en los que la relación de confianza, o intuitu personae, autoriza su provisión discrecional, como cargo de libre nombramiento y remoción. Existe por lo tanto, una razón suficiente para su exclusión del régimen general de carrera, y por lo mismo no contraviene el artículo 125 Superior. Así, la Corte declarará exequible, por los cargos examinados, la expresión “asesor del despacho” contenida en artículo 3 del Decreto 268 de 2000.”⁵³

En cuanto a las funciones de la Contraloría General, la Corte ha definido las siguientes reglas:

3.1.2. La naturaleza del control y vigilancia que ejerce la Contraloría General de la República es posterior y selectiva,⁵⁴ lo cual constituye una de las características del actual modelo de control fiscal. Ello se acompasa con la prohibición de atribuir a la Contraloría funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización, a fin de evitar toda

forma de coadministración y garantizar la independencia y autonomía del órgano de control.⁵⁵

La sentencia C-103 de 2015⁵⁶ derogó la facultad de advertencia sobre riesgos de pérdida de recursos públicos que implementaba el numeral 7º del Art. 5 del Decreto 267 de 2000, por considerar que el mismo sobrepasaba los límites que establece el Art. 267 de la Carta en cuanto al marco de acción de la Contraloría, respecto de: (i) el carácter posterior y no previo que debe tener la labor fiscalizadora de la Contraloría y, de otro lado, (ii) en la prohibición de que sus actuaciones supongan una suerte de coadministración o injerencia indebida en el ejercicio de las funciones de las entidades sometidas a control.”

3.1.3. El control fiscal ejercido por la Contraloría General es amplio e integral, lo que implica que son sujetos de control todos los niveles de la administración pública, así como todos los particulares y entidades de carácter público o privado que manejen fondos o bienes de la Nación.⁵⁷ En cuanto a su carácter integral, ha señalado esta Corte que el mismo no se limita a un mero control numérico y de legalidad, sino que comprende un control financiero,⁵⁸ de legalidad,⁵⁹ de gestión,⁶⁰ de resultados,⁶¹ la revisión de cuentas⁶² y la evaluación del control interno.

La integralidad del control fiscal implica que debe tener lugar en todos los sectores y actividades relacionadas con el manejo de recursos oficiales. En tal sentido, esta Corporación ha señalado que “contemplar supuestos de exclusión del control fiscal cuando está acreditada la presencia de recursos estatales en las distintas etapas de recaudo o adquisición, conservación, enajenación, gasto, inversión y disposición, es inadmisibles. Ello en la medida que tal postura facilitaría la desviación de los recursos fiscales a fines distintos a los constitucionalmente permitidos, en detrimento de la integridad de las finanzas del Estado y la confianza de los ciudadanos en el uso adecuado de sus tributos.”⁶³ Ello incluye el control de los contratos en ejecución a partir del momento de su perfeccionamiento. Al respecto la sentencia C-697 de 2012 sostuvo:

“La naturaleza amplia de esta función significa que no es de recibo una hermenéutica de las normas legales encaminada a restringir o excluir el control fiscal cuando están comprometidos recursos públicos, en concreto en los procesos de contratación estatal. Por el

contrario, a la luz del principio de interpretación conforme, debe entenderse que el control fiscal comienza desde el momento mismo en que una entidad o un particular disponen de fondos oficiales; incluye el proceso de manejo e inversión; y se proyecta también en la evaluación de los resultados obtenidos con la utilización de esos recursos de acuerdo con el grado de realización de los objetivos trazados, es decir, con posterioridad a la finalización y liquidación de los contratos estatales.”⁶⁴

3.1.4. Dicho control se ejerce a través de dos vías: (i) la labor de vigilancia propiamente dicha, a través de la práctica de auditorías; (ii) el inicio de procesos de responsabilidad fiscal.⁶⁵ En relación con la primera, el momento que marca el inicio de la intervención legítima del ente de control es una vez la entidad sujeta a control ha adoptado las decisiones relativas a la disposición de recursos públicos y ejecutado los procesos que serán objeto de fiscalización posterior.⁶⁶ Esto quiere decir que, la Contraloría no debe anticiparse ni inmiscuirse en la ejecución de procesos o la adopción de decisiones, sino que debe honrar el carácter posterior de su intervención y salvaguardar la necesaria autonomía del quehacer administrativo y la del propio ente de control, ejerciendo sus atribuciones en forma posterior.

3.2. La integralidad del proceso de paz en Colombia y la importancia de las medidas relacionadas

Según lo ha manifestado parte de la doctrina en materia de procesos de paz y justicia transicional,⁶⁷ pese a la amplia diversidad que implican los modelos de justicia transicional en el mundo, se pueden diferenciar al menos tres grandes etapas de estos sistemas. La primera y la segunda, concentran sus herramientas en aspectos concretos de la transicionalidad, principalmente en aspectos penales. La tercera etapa en cambio, global, holística o integral, parte de una comprensión más amplia de las necesidades propias de la transición, y busca retirar el enfoque sobre los victimarios, para concentrarse en las víctimas y en una transformación completa de la institucionalidad a fin de dar respuesta a las necesidades de una paz estable.

En las últimas dos décadas, el enfoque holístico ha alcanzado un considerable nivel de aceptación. En su informe del 2004 sobre el “Estado de Derecho y la Justicia de Transición en

las Sociedades que sufren o han sufrido conflictos”, el Secretario General de las Naciones Unidas describe la justicia de transición como una “variedad de procesos y mecanismos asociados con los intentos de una sociedad por resolver los problemas derivados de un pasado de abusos a gran escala, a fin de que los responsables rindan cuentas de sus actos, servir a la justicia y lograr la reconciliación” (párr. 8). En la introducción del escrito, señala el Secretario: “Justicia, paz y democracia no son objetivos mutuamente excluyentes sino más bien imperativos que se refuerzan uno al otro. Para avanzar hacia la consecución de los tres objetivos en las frágiles situaciones posteriores a los conflictos se requieren una planificación estratégica, una integración cuidadosa y una secuencia sensata de las actividades. De nada servirá centrarse exclusivamente en una determinada institución o desestimar a la sociedad civil o a las víctimas”.

Sobre el asunto de la integralidad señala el informe que:

“23. Nuestra experiencia confirma que un planteamiento poco sistemático del Estado de derecho y la justicia de transición no arrojará resultados satisfactorios en una nación devastada por la guerra y marcada por las atrocidades. Las estrategias relativas al Estado de derecho y a la justicia, para ser eficaces, deben ser cabales y dar participación a todas las instituciones del sector de la justicia, tanto oficiales como no oficiales, en el desarrollo y la aplicación de un plan estratégico para el sector, controlado y dirigido desde el país.”⁶⁸

También estableció que estos mecanismos deben ser considerados como partes de un todo⁶⁹: “Cuando sea necesaria una justicia de transición, las estrategias utilizadas deben ser holísticas y prestar una atención integrada a los procesos, las indemnizaciones, la búsqueda de la verdad, la reforma institucional, la investigación de antecedentes y las destituciones o a una combinación adecuada de los elementos anteriores”.⁷⁰

La naturaleza integral del proceso de justicia transicional en Colombia tiene un efecto directo en la interdependencia de las diferentes medidas que lo componen, de tal manera que los objetivos perseguidos por el proceso, en términos de satisfacción integral de derechos, consolidación de la paz y estabilidad de los resultados, solo pueden ser posibles si se toman todas las medidas necesarias, incluidas las reformas institucionales que garanticen el cumplimiento de los objetivos. Para ello el proceso de justicia transicional y cada una de las medidas que lo desarrollen, deben ser entendidas como un todo armónico e inescindible, en

el que cada medida está íntimamente relacionada con las demás y la afectación de una de ellas puede tener consecuencias en todo el proceso. Esta premisa es fundamental a la hora de evaluar la proporcionalidad de las medidas, porque la Corte no puede perder de vista que todas las herramientas destinadas al logro de la paz hacen parte de un sistema integral y requieren ser leídas desde una interpretación sistemática y no como si se tratara de medidas aisladas o independientes, porque de hacerlo se desnaturalizaría su verdadero sentido.

3.3. Análisis del Decreto Ley 888 de 2017

El Decreto Ley 888 de 2017 “Por el cual se modifica la estructura y se crean unos cargos en la planta de la Contraloría General de la República”. El objeto de la norma es modificar el artículo 11 del Decreto Ley 267 de 2000, en el sentido de crear en la organización de la Contraloría General de la República, en el nivel superior de dirección del nivel central, la dependencia denominada Unidad Delegada para el Posconflicto, adscrita al Despacho del Contralor General.

La organización administrativa actual de la Contraloría General de la República se sustenta en los Decretos 267,71 268,72 269,73 270,74 a 27175 del 22 de febrero de 2000, en la ley 1474 de 201176 y en el Decreto 1539 del 17 de julio de 2012.

La norma se encarga de realizar una modificación orgánica de bajo impacto, con la creación de una unidad especializada con sus funciones, bajo la dirección del Contralor General, para la cual se crean 7 nuevos cargos, se establecen funciones y se dota de competencia al Contralor a fin de asignar a dicha unidad cargos de la actual planta de la entidad. La medida no tiene efecto fiscal.

3.3.1. Artículo 1. Objeto. El presente Decreto Ley tiene por objeto modificar el artículo 11 del Decreto Ley 267 de 2000, en el sentido de crear en la organización de la Contraloría General de la República, en el nivel superior de dirección del nivel central, la dependencia denominada Unidad Delegada para el Posconflicto, adscrita al Despacho del Contralor General de la República.

El Decreto 267 de 2000 “Por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se fijan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones”, en su artículo 11

“Organización”, establece la estructura orgánica de la entidad, y en cuanto a las dependencias del Contralor General señala:

“La Contraloría General de la República tendrá la siguiente organización:

NIVEL CENTRAL

Nivel superior de dirección.

1. Contralor General de la República.

1.1. Despacho del Contralor General

1.2. Secretaría Privada.

1.3. Oficina Jurídica.

1.4. Oficina de Control Interno.

1.5. Oficina de Control Disciplinario.

1.6. Oficina de Comunicaciones y Publicaciones.”

La Creación de una Unidad Delegada para el Posconflicto, no afecta ninguna de las normas ni principios constitucionales que rigen a la entidad; no entra en juego la autonomía administrativa ni presupuestal de la Contraloría, ni se afecta su carácter técnico, así como tampoco se desnaturaliza el carácter posterior y selectivo del control que ejerce.

Por otra parte, el objeto de la norma, tal como lo define el artículo 1 del decreto, resulta compatible con el párrafo 2 del Acto legislativo 02 de 2017 que exige que, “los desarrollos normativos del Acuerdo Final y su interpretación y aplicación deberán guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final”, ello por cuanto, como largamente se explicó en el examen de conexidad de la norma es el desarrollo de diversos puntos del Acuerdo, en el que se establece la necesidad de dar un control especial a la ejecución de los recursos destinados a

la implementación del proceso de paz,⁷⁷ fortalecer la participación ciudadana en el control de los mismos⁷⁸ y contribuir, desde los órganos de control, al Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición.⁷⁹

Además, explícitamente, el artículo 3 del Acto Legislativo 01 de 2016, incorporó un artículo transitorio en la Carta Política, en el cual se establece el Plan de inversiones para la Paz, se faculta al Gobierno para hacer los ajustes institucionales y normativos necesarios para ejecutar el componente de paz y se establece para la Contraloría la obligación de presentar un informe anual al Congreso sobre la ejecución de los recursos y el cumplimiento de metas de dicho componente.

El artículo examinado se adecua al artículo 267 de la Carta y desarrolla los contenidos y compromisos adquiridos en el Acuerdo final, y se adecua con lo establecido por el Acto Legislativo 1 de 2016.

3.3.2. En su artículo 2, el Decreto examinado establece las funciones que tendrá a cargo la Unidad Delegada para el Posconflicto, y señala que su misión será la de “liderar, coordinar y hacer seguimiento de toda la acción de la Contraloría General de la República, en relación con la implementación del Acuerdo para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera; los recursos públicos destinados para tal efecto; la institucionalidad creada para cumplir los compromisos asumidos por el Estado; y las políticas públicas diseñadas y desarrolladas por éstas.”

Para tal fin, la norma establece 19 funciones, que pueden agruparse de la siguiente forma:

i) Funciones de planeación de las estrategias, estudios, políticas, planes y programas; fuentes de información, metodologías y procedimientos destinados al control fiscal adecuado y eficiente sobre la implementación del Acuerdo Final:

“3. Apoyar el diseño y la planeación de la estrategia de control fiscal macro a las políticas públicas para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, en Coordinación con la Contraloría Delegada de Economía y Finanzas Públicas.

4. Orientar técnicamente, la definición de los estudios integrales de cada uno de los sectores

relacionados con el cumplimiento del Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz estable y duradera, para lo cual se coordinará con la Contraloría Delegada para Economía y Finanzas Públicas y los demás Contralores Delegados Generales, Sectoriales e intersectoriales competentes.

12. Definir conjuntamente con la Contraloría Delegada de Economía y Finanzas Públicas y la Oficina de Planeación, las fuentes de información que deberán compartir, los flujos de la información, las materias de análisis, investigación y de resultados relevantes de su actividad, observando como principio rector la simplificación y racionalización de las exigencias de información y evitando la duplicidad de solicitudes que de la misma se realicen a los sujetos pasivos de la vigilancia fiscal.

13. Contribuir al desarrollo de metodologías estandarizadas, técnicas, transparentes y eficaces para el ejercicio del control de la vigilancia fiscal y solicitar explícitamente los apoyos y orientaciones requeridos para el efecto al Centro de Estudios Fiscales.

14. Contribuir a la definición de los procesos y procedimientos de vigilancia fiscal que se regirán de acuerdo con los principios de la función administrativa del artículo 209 de la Constitución Política y, particularmente, con las funciones asignadas por el Acto Legislativo 1 de 2016, y el Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la Construcción de la Paz Estable y Duradera.”

ii) Funciones de articulación de las labores desarrolladas por las diferentes dependencias de la Entidad para la labor eficiente:

“2. Articular los estudios y validar los conceptos sobre el comportamiento de la gestión fiscal de los recursos destinados al componente de paz en el posconflicto.

5. Articular la información, los estudios, el análisis y los resultados de la vigilancia fiscal de los recursos del posconflicto, con las demás Contralorías Delegadas Generales, Sectoriales e Intersectoriales, particularmente con la Contraloría Delegada de Economía y Finanzas Públicas.

6. Apoyar y fortalecer el ejercicio de los instrumentos de vigilancia y de control fiscal sobre los recursos, bienes e intereses de la Nación objeto del presente decreto ley, por parte de las

Contralorías Delegadas Generales, Sectoriales e Intersectoriales.

7. Articular, orientar y concertar con las Contralorías Delegadas Generales, Sectoriales e Intersectoriales y demás dependencias de la Contraloría General de la República, todos los aspectos que permitan la adecuada vigilancia y control sobre los asuntos de que trata el presente decreto ley.

8. Participar conjuntamente con los Contralores Delegados Generales, Sectoriales e Intersectoriales, en la coordinación de las auditorías a las actividades que se realicen en el marco de los cinco ejes temáticos del Acuerdo Final relacionados con: i) Reforma Rural Integral; ii) Participación Política; iii) Fin del Conflicto; iv) Solución Integral al Problema de las Drogas Ilícitas y v) Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto; así como un sexto punto atinente a la implementación.

16. Articular con las Contralorías Delegadas Generales, Sectoriales e Intersectoriales, el seguimiento al plan de mejoramiento de las entidades y recursos auditados en desarrollo de este decreto ley, para efectos de verificar la efectividad en el cumplimiento de las acciones.”

iii) Funciones relacionadas con las actividades misionales de control y vigilancia:

“1. Elaborar el informe de ejecución de recursos y cumplimiento de las metas del componente de paz del Plan Plurianual de Inversiones, a partir de la información que le reporten las diferentes dependencias de la Contraloría General de la República.

9. Responder por los resultados e informes de su competencia, sin perjuicio de la facultad de revisión de los mismos por parte del Contralor General de la República.

11. Participar en las auditorías intersectoriales en conjunto con las contralorías delegadas generales, sectoriales e intersectoriales, que se adelanten para el cumplimiento de los propósitos del presente decreto ley y cuando así se determine en el Plan de Vigilancia Fiscal.

15. Responder los derechos de petición concernientes al campo de sus actuaciones y apoyar la atención y trámite de las denuncias alusivas a las materias objeto del presente decreto ley.

17. Ejercer conjuntamente con las Contralorías Delegadas Generales, Sectoriales e Intersectoriales, la vigilancia sobre la gestión pública y el buen desempeño de las autoridades administrativas en las materias de que trata el presente decreto ley, en el desarrollo de los principios y definiciones básicas consagradas al respecto en la Ley 489 de 1998.

19. Las demás que le asigne la ley y el Contralor General de la República.”

Además, el artículo 2 señala en su parágrafo la regla de solución de los conflictos de competencia que se puedan surtir con la nueva Unidad, de la siguiente forma: “Los conflictos de competencia que llegaren a presentarse entre la Unidad Delegada para el Posconflicto y otras dependencias de la Contraloría General de la República, serán dirimidas por el Contralor General de la República.”

La Corte encuentra que ninguna de las funciones señaladas en el artículo analizado desnaturaliza el carácter posterior y selectivo del control y vigilancia adelantado por la Contraloría General de la República, ni establecen para la entidad labores de coadministración de recursos públicos, que puedan atentar contra las reglas constitucionales establecidas en la materia.

Las funciones del artículo analizado, fortalecen el modelo posterior, selectivo, integral y amplio de control diseñado por el Artículo 267 de la Carta, adecuándolo a las necesidades que surgen de los recursos designados para el Componente de Paz del Plan Plurianual de Inversiones, adaptando las metodologías específicas, coordinando las diferentes delegadas y haciendo más eficiente el trabajo para el seguimiento de las metas y la producción de los informes requeridos según lo dispuesto en el Acuerdo Final y en su desarrollo normativo.

La medida resulta además coherente e integrada con la necesidad de lograr que los recursos destinados a las metas acordadas para el posconflicto, se inviertan adecuadamente y produzcan resultados eficaces y sostenibles. En particular, la lucha contra la corrupción y la participación ciudadana en el control de los recursos destinados a la paz, es una de las condiciones para que el proceso integral de justicia transicional en Colombia logre sus metas, por lo que las reformas institucionales destinadas a lograrlo son de la mayor importancia.

De todo ello concluye esta Corte, que el artículo 2 del Decreto Ley 888 de 2017 es

materialmente constitucional.

3.3.3. El artículo 3, “Creación de Planta de la Unidad Delegada para el Posconflicto. Créase dentro de la planta global de la Contraloría General de la República, un cargo de Jefe de Unidad Nivel Directivo Grado 04 y 6 cargos de Asesor de Despacho, Nivel Asesor Grado 02, adscritos al Despacho del Contralor General, para el cumplimiento de las funciones previstas en el presente decreto ley.”

Como se revisó en el acápite anterior, la Corte ha tenido la oportunidad de pronunciarse al respecto, únicamente en el sentido de establecer que la competencia para crear, fusionar o suprimir cargos en la Contraloría General de la República, le corresponde al legislador (ordinario o excepcional) y no puede ser delegada al jefe de la entidad.⁸⁰ Por lo tanto, la norma con fuerza de ley que dispone de la creación de siete cargos en la entidad, hace uso de la competencia de libre configuración legislativa de que goza, de forma excepcional el señor Presidente de la República.

Por otra parte, según establece la Carta Constitucional en el Art. 122 “No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en la ley o reglamento para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente”.

Los niveles a que corresponden los cargos creados, son compatibles con la nomenclatura actual de la planta de personal de la entidad, tal como ha sido diseñada por el Decreto reformado y por la ley 1474 de 2011. En virtud del artículo 3 el Decreto 268 de 2000, el cargo de Asesor de Despacho corresponde al nivel asesor grado 02, es un cargo de libre nombramiento y remoción cuya naturaleza contractual fue, además, declarada exequible por esta Corporación en la sentencia C-241 de 2011, en la que la Corte sostuvo que, tanto por sus funciones como por el nivel en que prestan su asesoría, existe razón suficiente para estar excluidos del régimen de carrera. Al respecto señaló la Corte:

“(…), el cargo de “Asesor de despacho”, cuya constitucionalidad ahora se revisa, tiene una configuración diferente. Pertenece, según el Decreto ley 269 de 2000, al nivel asesor (art. 4), el ejercicio de las funciones exige “especial confianza” (art. 4), y adicionalmente tales funciones comprenden la asesoría, para la determinación de políticas de la entidad. En ese sentido, son funciones más que puramente ejecutivas, y comportan uno de los rasgos que le

permiten al legislador extraordinario sustraerlo del régimen de carrera. Por lo demás, en tanto están vinculados a los despachos del Contralor y Vicecontralor y son dependencias que tienen como función principal “prestar los apoyos auxiliares y administrativos inmediatos que demande el Contralor General de la República contribuyendo a facilitar el ejercicio de sus atribuciones, competencias y funciones constitucionales y legales” coadyuvando al cumplimiento de estas, puede estar sometido al régimen de libre nombramiento y remoción. Porque, por el nivel en el cual prestan su asesoría, y el carácter instrumental que a este respecto se advierte en su descripción legal, se trata de cargos en los que la relación de confianza, o *intuitu personae*, autoriza su provisión discrecional, como cargo de libre nombramiento y remoción. Existe por lo tanto, una razón suficiente para su exclusión del régimen general de carrera, y por lo mismo no contraviene el artículo 125 Superior. Así, la Corte declarará exequible, por los cargos examinados, la expresión “asesor del despacho” contenida en artículo 3 del Decreto 268 de 2000.⁸¹

Por otra parte, en cuanto al cargo de “Jefe de Unidad Nivel Directivo Grado 04”, la Ley 1474 de 2011 creó una serie de cargos para llevar a cabo las tareas del estatuto anticorrupción, entre los cuales el de Jefe de Unidad Nivel Directivo Grado 04, que también tienen la naturaleza de libre nombramiento y remoción, y cuyas funciones, fundamentalmente se concretan en “[d]irigir y adoptar las políticas, planes, programas y estrategias para el desarrollo”, “[e]stablecer las directrices con base en las cuales se ejecutarán las políticas, planes y programas”, “[p]resentar al Contralor General de la República y al Vice contralor las estrategias que coadyuven al desarrollo de las políticas y programas” de su correspondiente unidad, y las demás propias de un cargo de dirección.⁸² Al respecto, la Corte Constitucional ha determinado que para que un cargo pueda ser exceptuado de la regla de la carrera administrativa debe cumplir al menos una de dos condiciones:

“(1) Criterio material/Naturaleza de las funciones. Esta circunstancia se presenta cuando los cargos creados de manera específica de acuerdo con el reglamento de la entidad correspondiente tienen como fin cumplir “un papel directivo, de manejo, de conducción u orientación institucional en cuyo ejercicio se adoptan políticas o directrices fundamentales, o los que implican la necesaria confianza de quien tiene a su cargo dicho tipo de responsabilidades”. Sensus contrario, en términos generales, las funciones administrativas, ejecutivas o subalternas, no pueden excluirse del régimen de carrera. (2) Criterio subjetivo/Grado de confianza. Este opera cuando se está frente a funciones que en razón de

su naturaleza, exijan no solo de la confianza inherente al cumplimiento de toda función pública, sino también de la confianza cualificada que se desprende del manejo de asuntos que son de la reserva y el cuidado de este tipo de funciones específicamente. (...) Dicho de otro modo, la Corporación ha exigido que quien ocupe un cargo de esta clase ofrezca “una garantía sobre el comportamiento reservado, prudente y sigiloso en la administración de los asuntos que se tramitan en el despacho de los referidos funcionarios a quienes prestan sus servicios directamente. // La confianza que de esa forma se exige y con la finalidad señalada, debe ser cualificada””.⁸³

En consecuencia, la naturaleza contractual y las funciones esenciales de los cargos creados ya están definidas⁸⁴ y son acordes con la Carta Política. Además, su implementación no implica mayores ajustes. En cualquier caso, la creación de la planta no genera ninguna afrenta a los principios constitucionales que rigen a la entidad en cuestión, ni contradice las competencias requeridas en la materia.

En conclusión la Corte considera que la norma en cuestión no presenta vicio alguno que afecte su constitucionalidad.

3.3.4. El artículo 4. Establece que “El Contralor General de la República, mediante resolución, podrá asignar los cargos de la planta actual de personal a la Unidad a la que se refiere el presente decreto ley, teniendo en cuenta las necesidades del servicio, los planes, programas, procesos, proyectos y políticas de la Contraloría General de la República.”

Sobre los artículos 3 y 4 del Decreto, el señor Procurador General de la Nación sostuvo: “Al respecto, el Ministerio Público no encuentra vicio alguno que permita dudar de la constitucionalidad de las mencionadas disposiciones, pues se considera razonable la creación de cargos con funciones especializadas en la Unidad, para que la entidad cuente con el componente humano necesario para llevar a cabo la labor de vigilancia y control de los recursos destinados para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.”

Ciertamente, la creación de cargos y adecuación de la planta a fin de contar con el personal suficiente para que la nueva Unidad pueda tener un funcionamiento acorde con sus compromisos, no solo resulta constitucionalmente admisible, sino que es además coherente con los contenidos del Acuerdo que pretende desarrollar.

3.3.5. Por su parte dispone el Artículo 5 “Ejercicio intersectorial del Control. El control fiscal de los recursos, entidades y asuntos relacionados con el objeto del presente decreto ley y, en general, con el posconflicto podrá ser ejercido mediante procedimientos de auditoría que comprendan sujetos, objetos, recursos y asuntos atinentes a varios sectores, según lo disponga el Contralor General de la República en uso de sus atribuciones constitucionales y legales. El Contralor General de la República en ejercicio de las citadas atribuciones, además, podrá asignar y reasignar los sujetos pasivos de vigilancia y control fiscal a las contralorías delegadas o a la Unidad Delegada para el Posconflicto.”

Al respecto explica el concepto del señor Contralor General:

“[e]n este sentido el modelo organización la de la Contraloría General de la República, contenido en el Decreto ley 267 de 2000, que se sustenta fundamentalmente en un criterio estrictamente sectorial, lo que hace que se oriente a la vigilancia, por parte de la correspondiente Contraloría Delegada, de determinados sujetos de control, requería con urgencia una reforma institucional que adecúe, ajuste y complemente la estructura del máximo órgano de control fiscal y la haga pertinente a los objetivos propuestos como garante, dese el ejercicio de la vigilancia y el control fiscal, de los recursos del Componente de Paz del Plan Plurianual de Inversiones en los siguientes 20 años, que tanto el Gobierno Nacional como las entidades territoriales deben presupuestar, con el propósito de dar cumplimiento al Acuerdo Final de Paz, reforma que responde a los lineamientos que habilitaron al Presidente de la República para expedir decretos con fuerza de ley.”

(...) “En síntesis, la reforma institucional que se requiere se explica por cuanto el criterio sectorial que subyace y rige en la organización actual de la Contraloría General de República, cuyo fundamento se encuentra en el Decreto – Ley 267 de 2000, y las herramientas de las que dispone para monitorear el cumplimiento de las metas adecuadas para alcanzar los objetivos que se le atribuyen a su tarea en el marco del proceso de implementación del Acuerdo Final de Paz.”⁸⁵

Por su parte, como se ha visto a lo largo de este examen, el Acuerdo Final dispuso una serie de tareas a los órganos de control y específicamente a la Contraloría General de la República, para que sea la encargada de llevar a cabo la vigilancia de los recursos destinados a la implementación, permitiendo la participación ciudadana y brindando información al Congreso

sobre la ejecución de los mismos. Así mismo, el Acuerdo Final dispone que la Contraloría deberá enviar la información que se requiera por la Jurisdicción Especial para la Paz, a fin de contribuir a la justicia y a la verdad sobre lo sucedido.

Para la ejecución de estas tareas, al Acto Legislativo 01 de 2016 estableció que el Gobierno incluirá un Plan de Inversiones para la Paz y en ese sentido dispuso que “[e]l gobierno podrá efectuar los ajustes institucionales y normativos necesarios para ejecutar el componente de paz del Plan Plurianual de Inversiones.”

El diseño metodológico de la Contraloría, está enfocado en los sujetos a controlar, de forma que la entidad en el nivel central se estructura por delegadas sectoriales. Si bien ello no obsta para que se puedan producir informes intersectoriales, es claro que el enfoque está en los sujetos y no en los recursos. En este caso, la Unidad especial para el posconflicto no va dirigida a vigilar a un sujeto concreto, sino que su función está ligada con el control de los recursos destinados a la implementación del Acuerdo, independientemente de los múltiples y diversos sujetos que participan en su ejecución. Por eso, la metodología sectorial no resulta coherente con el objetivo planteado por la reforma, sino que se hace necesario un enfoque distinto.

3.3.6. El Artículo 6. Efectos fiscales. Señala que “Para efectos fiscales los gastos que demande el presente Decreto Ley serán cubiertos con cargo al presupuesto de servicios personales indirectos de la Contraloría General de la República por ende, su costo es neutro.”

El artículo 92 de la Ley 617 de 2000, establece que a partir del año 2005, los gastos de personal de las entidades públicas del orden nacional no pueden crecer en términos reales, es decir que no pueden crecer de una vigencia a la otra más de lo que haya aumentado la inflación. Al respecto, la Corte Constitucional en la sentencia C-459 de 2002, dispuso “los límites al crecimiento de las cuentas en que está organizado el presupuesto de gastos bien puede efectuarse, por disposición constitucional expresa, en la Carta Política y en la ley orgánica del presupuesto. En estos eventos la libertad de configuración legislativa está condicionada por criterios de razonabilidad y proporcionalidad de la medida, sobre los cuales la Corte ya se ha pronunciado. Entonces, las políticas del estado en materia de gasto público bien pueden concretarse en el señalamiento de límites de crecimiento de las apropiaciones

presupuestales durante un período determinado, siempre y cuando se respete el principio de reserva de ley orgánica del presupuesto y de razonabilidad y proporcionalidad de la medida”.

La disposición analizada, respeta los límites establecidos por la norma orgánica citada, y a su vez garantiza su cumplimiento estableciendo cómo se financiarán los gastos del personal incrementado por el Decreto Ley. Esto resulta ajustado a lo dispuesto en el Acto Legislativo 01 de 2016 y acorde con la Carta Constitucional.

3.3.7. Finalmente el Artículo 7 Vigencia y Derogatorias. Establece el efecto jurídico de la entrada en vigencia de la norma de la siguiente forma: “El presente decreto ley rige a partir de su publicación y modifica el Decreto ley 267 de 2000.”

Esta disposición no genera reparo alguno para la Corte.

4. CONCLUSIONES

La Corte revisó detalladamente el Decreto Ley 888 de 2017 y corroboró que la norma cumple con los requisitos que esta Corporación ha identificado en la jurisprudencia como indispensables para que su procedimiento sea acorde a la Carta Política.

En cuanto al procedimiento en la formación, la Corte constató que el Decreto Ley 888 de 2017 cumple con todas las exigencias formales, ya que cuenta con un título que describe su contenido; fue suscrito por el Presidente de la República, los Ministros del Interior, de Hacienda y Crédito Público y por la Directora del Departamento Administrativo de la Función Pública, con quienes conforma Gobierno para tal decisión; de forma expresa manifiesta las competencias excepcionales de que hace uso para su expedición, y cuenta con una amplia motivación.

En cuanto a los límites de competencia, la Corte encontró que el Decreto Ley se profirió dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor del Acto Legislativo 1 de 2016; que la materia regulada no estaba reservada a una norma de mayor jerarquía o reservada por el Acto Legislativo; que entre el Decreto y el Acuerdo Final, existe una conexidad objetiva, estricta y suficiente porque la norma desarrolla contenidos explícitos de los Acuerdos, de forma coherente y, finalmente, que existe una estricta necesidad, puesto que la medida

requería de una norma de nivel legal para adecuar la estructura y funciones de la Contraloría a los requisitos de control y vigilancia de los recursos que se están invirtiendo y se invertirán en la implementación del Acuerdo Final, pero no se podía esperar a que se surtieran los trámites y debates propios del legislativo, ya que se requiere de una intervención urgente, teniendo en cuenta que los recursos ya están siendo invertidos, y las obligaciones de la Contraloría ya están vigentes, sin que pueda dar respuesta a ellas de forma adecuada.

En cuanto a la constitucionalidad material de las disposiciones del Decreto Ley 888 de 2017, la Corte encontró que los artículos se ajustan perfectamente a las reglas constitucionales sobre la organización y naturaleza de las funciones de la Contraloría General de la República. Además, la Corporación verificó que la medida resulta coherente con el desarrollo del Acuerdo y con los compromisos que el Estado adquirió para el logro de la paz.

La Corte concluye que la medida analizada tiene una importancia manifiesta en la búsqueda del objetivo fundamental de garantizar el derecho a la paz, pues el proceso colombiano es un proceso integral, en el que las adecuaciones institucionales para la garantía y verificación de las metas de consolidación del Acuerdo, tienen una contribución esencial que no puede pasarse por alto, ni analizarse de forma aislada. La interpretación coherente e integral de los acuerdos y de las medidas que lo desarrollan, permite trascender a una visión holística, en el que los diferentes elementos del proceso de justicia transicional deben ser analizados como partes inescindibles de un todo, interdependientes y ligados al mismo fin, de tal manera que se deje de lado el análisis aislado y fragmentario que solo puede tener como resultado la distorsión del proceso.

VI. DECISIÓN

Para la Sala Plena de la Corte Constitucional el Decreto 888 de 2017 “Por el cual se modifica la estructura y se crean unos cargos en la planta de la Contraloría General de la República”, como medida inescindible del proceso integral de justicia transicional en Colombia, se ajusta a los requisitos constitucionales del procedimiento en su formación, tanto de forma como de competencia y sus disposiciones resultan acordes con el ordenamiento constitucional vigente y guardan coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional de la República de

Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero.- Declarar EXEQUIBLE el Decreto Ley 888 de 2017 “Por el cual se modifica la estructura y se crean unos cargos en la planta de la Contraloría General de la República”.

Notifíquese, comuníquese, publíquese y archívese el expediente.

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Presidente

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

Con aclaración de voto

CARLOS LIBARDO BERNAL PULIDO

Magistrado

Con aclaración de voto

DIANA CONSTANZA FAJARDO RIVERA

Magistrada

ANTONIO JOSE LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

Con aclaración de voto

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

IVÁN ESCRUCERÍA MAYOLO

Magistrado (e)

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

Con aclaración de voto

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

ROCÍO LOAIZA MILIAN

Secretaria General

ACLARACION DE VOTO DEL MAGISTRADO

CARLOS BERNAL PULIDO

ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACION DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCION DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA-No le es atribuido per se rango supraconstitucional, constitucional, supralegal ni legal por el Acto Legislativo 02 de 2017 (Aclaración de voto)

El inciso primero del artículo 1 del Acto Legislativo 2 de 2017 no atribuye per se a ningún contenido del Acuerdo Final ni rango supraconstitucional, ni constitucional, ni supralegal, ni legal.

ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACION DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCION DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA-Ingreso al ordenamiento jurídico debe surtir por los medios

ordinarios de producción jurídica (Aclaración de voto)

ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACION DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCION DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA-Referente de validez se identifica con el criterio de conexidad y solo se predica de las normas de implementación expedidas mediante el procedimiento legislativo especial para la paz o facultades presidenciales para la paz (Aclaración de voto)

Sentencia: C-470 de 2017

Expediente: RDL-021

Magistrado Ponente:

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

En atención a la decisión adoptada por la Sala Plena el día 19 de julio de 2017 referente al Expediente RDL-021, con el acostumbrado respeto presento Aclaración de Voto, en relación con las consideraciones consignadas en la providencia respecto del carácter vinculante que se le otorga al Acuerdo Final, pues se afirma que el Acto Legislativo 02 de 2017 amplió “el parámetro de control constitucional”, lo que implica, según la posición mayoritaria, que las disposiciones del Decreto Ley sub exámine deben ser confrontadas con : “ii) los contenidos del Acuerdo Final que correspondan a normas de derecho internacional humanitario o derechos fundamentales definidos en la Constitución Política y aquellos conexos con los anteriores, y finalmente iii) deberá revisar si la norma guarda coherencia e integralidad con lo acordado “preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final” ”.

Cabe recordar que como lo ha advertido la Corte Constitucional en diversos pronunciamientos, dentro de los cuales se destacan las sentencias C-379 de 2016, C-699 de 2016 y C-332 de 2017, el Acuerdo Final es un instrumento de naturaleza política, que no jurídica, razón por la cual no tiene posibilidad alguna de integrar, ni modificar, el sistema de fuentes del derecho en el ordenamiento jurídico colombiano y en esa medida no constituye parámetro alguno de validez.

Atentamente,

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

A LA SENTENCIA C-470/17

FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ-Ausencia de consagración en la Constitución del requisito de necesidad estricta (Aclaración de voto)

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

IMPLEMENTACION NORMATIVA DEL ACUERDO FINAL-Circunstancia excepcional que amerita acudir a las facultades presidenciales para la paz (Aclaración de voto)

La circunstancia excepcional que amerita acudir a las facultades para dictar decretos con

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

IMPLEMENTACION NORMATIVA DEL ACUERDO FINAL-Urgencia (Aclaración de voto)

Según las experiencias internacionales, el paso del tiempo es uno de los factores que mayores efectos negativos tiene frente a la eficacia de los acuerdos de paz. Según indica el estudio de Stanford University sobre implementación de procesos de paz, la concepción del logro de la paz como un fenómeno lineal, que simplemente se consolida luego de un acuerdo, dejó de ser válido desde la década de los años 80, “cuando varias guerras civiles- Angola, Ruanda y Liberia- desafiaron esa visión y dejaron en claro la importancia que tienen las dificultades de las partes para cumplir sus compromisos. La etapa inmediatamente posterior a la firma de un Acuerdo, lejos de ser una época de reducción de conflictos, es un lapso cargado de riesgos, incertidumbre y vulnerabilidad para las partes en conflicto y los civiles que están en el medio.” En efecto, el problema más importante a corto plazo, antes de la consolidación de una paz general y permanente, es cómo evitar que el conflicto entre las mismas partes que llegaron al acuerdo se renueve. Los resultados en la implementación de un proceso de paz no se miden, por lo tanto, a largo plazo, puesto que son diversos los fenómenos que intervienen en la consolidación de la estabilidad posterior, sino que se analizan a corto plazo, en la mayor parte de los estudios dentro de los dos años siguientes, que es cuando, por regla general, se logran los pasos definitivos y se puede por lo tanto calificar el éxito o fracaso de un proceso de paz.

PRIMEROS MESES DE IMPLEMENTACION NORMATIVA DEL ACUERDO FINAL-Carácter determinante para los resultados finales del proceso (Aclaración de voto)

Del análisis de los datos de la Peace Accord Matrix (PAM) de Notre Dame University – la matriz más importante de evaluación de acuerdos de paz en el mundo-, es posible extraer un

parámetro común entre los casos de éxito y aquellos que han fracasado en la implementación de los acuerdos de paz. El éxito o el fracaso del resultado final de un proceso de paz parecen tener una relación directa con el grado de avance en la implementación que se logre en los meses subsiguientes a la firma de los acuerdos.

CELERIDAD EN IMPLEMENTACION NORMATIVA DEL ACUERDO FINAL-Aspecto de vital importancia para el éxito del proceso de paz (Aclaración de voto)

Las razones por las cuales la celeridad en el tiempo de implementación se convierte en un aspecto de vital importancia para el éxito del proceso de paz son diversas, pero en general, han sido identificados algunos factores que pueden clasificarse así: a) Seguridad: el desarme, desmovilización y reintegración de los combatientes requiere agilidad para evitar los riesgos de seguridad, puesto que en la medida en que comienzan a desarmarse se crea una situación de tensión que incrementa los riesgos de volver al conflicto. “Cuanto menos armas tienen, más vulnerables se sienten. Cuanto más vulnerables se sienten, más sensibles se muestran a las posibles violaciones y transgresiones, y cuanto más sensibles son a las violaciones y transgresiones, menos dispuestos se encuentran a cumplir con su parte del acuerdo”. b) La confianza generada por las instituciones y las normas: la implementación rápida de las normas pactadas sobre participación democrática y garantías de no violencia, genera en los actores desmovilizados una confianza razonable sobre su seguridad. “Se trata, en suma, de la aplicación de una estrategia no coercitiva – de construcción de confianza- que ha ido ganando terreno en el manejo de los conflictos armados intraestatales”. Esta confianza alienta a continuar en el proceso, especialmente cuando las reformas permiten una participación democrática. c) El efecto nocivo de los boicoteadores: el profesor Stedman hace énfasis en la importancia que pueden tener aquellos que aprovechan el proceso para lograr intereses oportunistas, “los ‘saboteadores’, entendidos como actores que quedan fuera de los acuerdos pactados o que se ven afectados por los mismos, buscan descomponer el incipiente sistema de implementación.” Esto tiene efectos en dos vías, una primera frente a aquellos que se oponen al proceso, para lo cual el lapso de tiempo que transcurre en la implementación es una oportunidad de frustrar el proceso. Otros que buscan sacar provecho de las medidas de implementación, desdibujando su naturaleza y generando efectos nocivos en la estabilización de los acuerdos. Para Stendman, “1) cualquier actor puede actuar de forma oportunista, no sólo los actores que fueron excluidos, y 2) el cumplimiento de los acuerdos requiere estrategias de diseño institucional y no sólo sobre el manejo específico de

estos grupos”.

INTEGRALIDAD DEL PROCESO DE JUSTICIA TRANSICIONAL-Comprensión de todos los elementos necesarios para la consolidación de la paz (Aclaración de voto)/INTEGRALIDAD DEL PROCESO DE JUSTICIA TRANSICIONAL-Esencialidad de las medidas conexas a los acuerdos para el logro de la paz (Aclaración de voto)

Una posible vía argumentativa para sustentar que se hace necesario revisar la “estricta necesidad” de cada medida en que se haga uso de las competencias del Acto Legislativo 01 de 2016, es suponer que la diferencia en las materias de cada norma hace necesario analizar y valorar la urgencia de cada una de ellas de forma separada. El problema de este argumento es que desconoce la naturaleza integral del proceso de justicia transicional en Colombia. La integralidad del proceso gira en torno a dos aspectos. El primero, en cuanto el proceso de paz en Colombia no se concentra en un solo asunto (como podría ser la amnistía), sino en todos los elementos necesarios para la consolidación de la paz, incluyendo reformas institucionales y reformas destinadas a generar los cambios indispensables para la sostenibilidad de los efectos. El segundo significa que todas las medidas conexas con los acuerdos, son igualmente esenciales para el logro de la paz. Por lo tanto el proceso es uno solo y las medidas son inescindibles, con lo cual se evita, justamente, la desarticulación del proceso y el incumplimiento de ciertos aspectos del Acuerdo. Esto genera confianza en las partes y evita que se desfigure lo pactado.

Referencia: expediente RDL-021

Revisión de constitucionalidad del Decreto Ley 888 de 2017 “Por medio del cual se modifica la estructura y se crean unos cargos en la planta de la Contraloría General de la República”.

Magistrada Ponente:

Cristina Pardo Schlesinger

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Sala Plena, y pese a estar de acuerdo con la decisión tomada por la sentencia C-470 de 2017, aclaro mi voto, por considerar que la exigencia del requisito de estricta necesidad o “competencia material del ejecutivo” -tal

como la Sala Plena de la Corporación lo exigió al Decreto Ley 888 de 2017-, carece de fundamento constitucional, en particular porque desnaturaliza las competencias del ejecutivo en el marco del Acto Legislativo 1 de 2016 y desatiende la importancia que tiene la rapidez en la implementación del Acuerdo Final para la paz.

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

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

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

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

El artículo transitorio de la Carta consagra expresamente los límites de las facultades entregadas, en cuanto al tiempo (Dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo), la conexidad con el acuerdo (cuyo contenido tendrá por objeto facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la

Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera), las jerarquías y materias normativas (Las anteriores facultades no podrán ser utilizadas para expedir actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes códigos, leyes que necesitan mayorías calificada o absoluta para su aprobación, ni para decretar impuestos) y, además, implementa un control automático de constitucionalidad para las normas que se profieran en el marco de estas competencias.

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

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

Esta condición de excepcionalidad exige entonces al Gobierno demostrar que el trámite legislativo ordinario, así como el procedimiento legislativo especial de que trata el artículo 1º del Acto Legislativo 1 de 2016, no eran idóneos para regular la materia objeto del decreto.

Por ende, el requisito de necesidad estricta exige que la regulación adoptada a través de la habilitación legislativa extraordinaria tenga carácter urgente e imperioso, de manera tal que no sea objetivamente posible tramitar el asunto a través de los canales deliberativos que tiene el Congreso, bien sea ordinarios y especiales.

(...) [L]e corresponde al Ejecutivo establecer, dentro de los considerandos de los decretos extraordinarios, cómo el uso de la habilitación legislativa especial es imperioso para regular la materia específica de que trata el decreto respectivo. De no demostrarse ese grado de necesidad, se estaría ante un abuso en el ejercicio de la habilitación legislativa extraordinaria, puesto que se actuaría en abierto desmedro del carácter general y preferente de la cláusula de competencia legislativa a favor del Congreso.

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

En otras palabras, la circunstancia excepcional que amerita acudir a las facultades para dictar decretos con fuerza de ley es el proceso de implementación del Acuerdo de Paz en el que se encuentra el país, que constituye la razón de ser del Acto Legislativo 01 de 2016 y de todas las normas conexas que se desarrollan en uso de sus facultades. La reforma constitucional que les sirve de fundamento se planteó para agilizar un proceso de formación normativa que en su trámite ordinario resultaría incompatible con las necesidades propias

del Acuerdo Final. Esa fue la decisión del legislador en su rol de constituyente derivado y así lo admitió esta Corporación en la sentencia C-699 de 2016, aceptando que la transicionalidad hacia el logro de la paz justificaba la flexibilización incluso de los procesos de reforma.

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

1. La urgencia de la implementación

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

Según indica el estudio de Stanford University sobre implementación de procesos de paz,⁸⁶ la concepción del logro de la paz como un fenómeno lineal, que simplemente se consolida luego de un acuerdo, dejó de ser válido desde la década de los años 80, “cuando varias guerras civiles-Angola, Ruanda y Liberia- desafiaron esa visión y dejaron en claro la importancia que tienen las dificultades de las partes para cumplir sus compromisos. La etapa inmediatamente posterior a la firma de un Acuerdo, lejos de ser una época de reducción de conflictos, es un lapso cargado de riesgos, incertidumbre y vulnerabilidad para las partes en conflicto y los civiles que están en el medio.”⁸⁷

En efecto, el problema más importante a corto plazo, antes de la consolidación de una paz general y permanente, es cómo evitar que el conflicto entre las mismas partes que llegaron al acuerdo se renueve. Los resultados en la implementación de un proceso de paz no se miden, por lo tanto, a largo plazo, puesto que son diversos los fenómenos que intervienen en

la consolidación de la estabilidad posterior,⁸⁸ sino que se analizan a corto plazo, en la mayor parte de los estudios dentro de los dos años siguientes, que es cuando, por regla general, se logran los pasos definitivos y se puede por lo tanto calificar el éxito o fracaso de un proceso de paz.⁸⁹

Según lo sostiene parte de la doctrina, la implementación urgente de los acuerdos de paz es una cuestión determinante, pues está demostrado por experiencias internacionales que la seriedad de la fase de implementación de los acuerdos es crucial para la estabilidad de la paz y para que no se reabran puntos de negociación que ya habrían sido superados.⁹⁰

Del análisis de los datos de la Peace Accord Matrix (PAM) de Notre Dame University – la matriz más importante de evaluación de acuerdos de paz en el mundo-, es posible extraer un parámetro común entre los casos de éxito y aquellos que han fracasado en la implementación de los acuerdos de paz. El éxito o el fracaso del resultado final de un proceso de paz parecen tener una relación directa con el grado de avance en la implementación que se logre en los meses subsiguientes a la firma de los acuerdos. Algunos de los casos, que prueban esta tesis como ejemplos de fracaso o éxito en la implementación temprana y en la consolidación final de la paz son los siguientes:⁹¹

a. India ha adelantado diversos acuerdos de paz. El primero de ellos, con el primer acuerdo de Bodo, es un ejemplo de fracaso producto de la inexistencia de un marco jurídico para implementar los compromisos. El acuerdo estipulaba la creación de un Consejo Autónomo de Bodo —democráticamente electo—. El consejo estaba específicamente obligado a salvaguardar las prácticas religiosas y sociales de los habitantes de esa región, y para ello tendría una serie de competencias. Sin embargo, no se logró adelantar el marco jurídico para ello y las elecciones para implementarlo jamás se realizaron.⁹² Al primer año sólo se logró implementar el 23,52% de los acuerdos y no se realizaron más avances.⁹³ El resultado fue que en menos de dos años, el conflicto recrudeció y la región fue azotada por una ola de violencia étnica que duró casi una década, hasta que en el año 2003 se logró un nuevo acuerdo.⁹⁴

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

“El Protocolo de Lusaka lo firmaron el gobierno angoleño y la Unión Nacional para la Independencia Total de Angola (UNITA) el 20 de noviembre de 1994 en Lusaka, Zambia. En virtud de este acuerdo, la ONU aceptó establecer una nueva operación de mantenimiento de la paz en Angola. UNAVEM III quedó establecida en virtud de la Resolución 976 del Consejo de Seguridad de la ONU del 8 de febrero de 1995. Al cumplirse el primer año de UNAVEM III, el Consejo de Seguridad decidió ampliar su mandato sólo tres meses, en lugar de los seis que recomendaba el Secretario General de la ONU. Esta decisión reflejaba la creciente impaciencia de la comunidad internacional ante los lentos progresos del proceso de paz. Existe el riesgo de que la ONU se retire de Angola si no se producen avances reales de aquí al 8 de mayo, fecha en que se revisará el mandato de UNAVEM III. Si eso ocurre, las perspectivas de restablecimiento de la paz y de respeto a los derechos humanos sufrirán un largo estancamiento.”⁹⁵

La falta de implementación del acuerdo generó en los años subsiguientes el recrudecimiento de la guerra, “[l]a reanudación de los combates provocó el desplazamiento de cientos de miles de angoleños y un auténtico desastre humanitario. Millares de soldados desmovilizados encontraron serias dificultades al retornar a sus aldeas de origen, ante las escasas perspectivas de empleo en los pueblos rurales pequeños y la lenta llegada de la ayuda económica.”⁹⁶ Esta situación siguió empeorando hasta que en el año 2002 se logró firmar un nuevo acuerdo, que gracias a las lecciones aprendidas se implementó de la forma más célere posible. “tan solo en el primer año se logró implementar el 68,42% lo que explica, en parte, su éxito.”⁹⁷

c) En el caso de Senegal, se firmó el primer acuerdo de paz en diciembre de 2004. Sin embargo, las dificultades y demoras en cumplir los compromisos y avanzar en la implementación hicieron que éste fracasara.⁹⁸ Según la matriz de la Universidad de Notre Dame, la implementación del acuerdo, no solo fue lenta sino que en el tercer año retrocedió, del 33 al 25%, de tal forma que cinco años después de la firma, no se había podido pasar del

30% en el avance. El fracaso del proceso hizo necesario realizar un nuevo acuerdo en el año 2012.

Ejemplos de éxito en la consolidación de la paz, que fueron considerados por esta Corte en la sentencia C-699 de 2016⁹⁹ dan cuenta de la importancia de la implementación célere de los acuerdos, así: a) En el acuerdo de Bosnia y Herzegovina de 1995 el Estado logró implementar el 72% del acuerdo de paz tan solo en dentro del primer año siguiente a la firma. Los acuerdos implicaban llevar a cabo reformas legales y constitucionales para su implementación y el logro de la paz. En el primer año se adelantaron todas las reformas legislativas, y en el segundo se culminaron por completo las reformas constitucionales. Pese a las grandes dificultades que implicaron las reformas y los debates en torno a las complejidades del proceso, el acuerdo se implementó y desde entonces, pese a las grandes dificultades que tiene el Estado Bosnio por su conformación multiétnica, no ha habido nuevos enfrentamientos bélicos.¹⁰⁰ b) En el Salvador, “además de ser un caso de éxito en la consolidación de la paz, es una muestra de la importancia de la agilidad en la implementación”.¹⁰¹ Al segundo año, ejecutó el 68,05% de los acuerdos a los que se llegó en el marco de las negociaciones.¹⁰² La implementación de los acuerdos del Salvador¹⁰³ requería de reformas constitucionales. Al primer año, más de la mitad de este punto se había cumplido y al segundo año se cumplió de forma completa. c) Irlanda del Norte es un ejemplo particularmente relevante, porque utilizó mecanismos de fast track para adelantar con prontitud las reformas constitucionales y legales pertinentes para la implementación del acuerdo. El éxito de la medida se evidencia en que en el primer año se realizaron todas las reformas normativas necesarias, llegando a este punto del acuerdo se cumplió por completo y actualmente es el uno de los países que más ha avanzado en el proceso general de implementación.

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

a. Seguridad: el desarme, desmovilización y reintegración de los combatientes requiere agilidad para evitar los riesgos de seguridad, puesto que en la medida en que comienzan a

desarmarse se crea una situación de tensión que incrementa los riesgos de volver al conflicto. “Cuanto menos armas tienen, más vulnerables se sienten. Cuanto más vulnerables se sienten, más sensibles se muestran a las posibles violaciones y transgresiones, y cuanto más sensibles son a las violaciones y transgresiones, menos dispuestos se encuentran a cumplir con su parte del acuerdo”.¹⁰⁴

a. La confianza generada por las instituciones y las normas: la implementación rápida de las normas pactadas sobre participación democrática y garantías de no violencia, genera en los actores desmovilizados una confianza razonable sobre su seguridad. “Se trata, en suma, de la aplicación de una estrategia no coercitiva – de construcción de confianza- que ha ido ganando terreno en el manejo de los conflictos armados intraestatales”.¹⁰⁵ Esta confianza alienta a continuar en el proceso, especialmente cuando las reformas permiten una participación democrática.

a. El efecto nocivo de los boicoteadores: el profesor Stedman hace énfasis en la importancia que pueden tener aquellos que aprovechan el proceso para lograr intereses oportunistas, “los ‘saboteadores’, entendidos como actores que quedan fuera de los acuerdos pactados o que se ven afectados por los mismos, buscan descomponer el incipiente sistema de implementación.” Esto tiene efectos en dos vías, una primera frente a aquellos que se oponen al proceso, para lo cual el lapso de tiempo que transcurre en la implementación es una oportunidad de frustrar el proceso. Otros que buscan sacar provecho de las medidas de implementación, desdibujando su naturaleza y generando efectos nocivos en la estabilización de los acuerdos. Para Stedman, “1) cualquier actor puede actuar de forma oportunista, no sólo los actores que fueron excluidos, y 2) el cumplimiento de los acuerdos requiere estrategias de diseño institucional y no sólo sobre el manejo específico de estos grupos”.¹⁰⁶

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

En su comunicado en diciembre de 2016, el entonces Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki Moon, manifestó: “La ratificación del Acuerdo constituye un hito importante en el proceso de paz que reafirma las esperanzas de todos los colombianos por un futuro de paz y prosperidad después de décadas de conflicto. El Secretario General espera que todos los esfuerzos se dirijan rápidamente al arduo trabajo de implementación del acuerdo, con especial énfasis en poner fin a la violencia y traer los beneficios de la paz a las regiones y a las comunidades vulnerables más afectadas por el conflicto.”¹⁰⁷

En junio de 2017, el actual Secretario General de las Naciones Unidas ha seguido con atención el proceso de implementación, y recientemente se manifestó alentando a la continuidad de los esfuerzos en esa tarea. “El Secretario-General considera alentador el progreso realizado en la implementación del acuerdo de paz en Colombia, en particular con respecto a la finalización de la entrega ayer del primer 30 por ciento de las armas individuales de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP) a la Misión de Naciones Unidas. El Secretario-General exhorta ambas partes a continuar avanzando hacia mayores progresos en la implementación de sus respectivos compromisos plasmados en el acuerdo de paz y reitera la disposición de las Naciones Unidas para continuar apoyando el proceso de paz, según sea requerido.”¹⁰⁸

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

1. La integralidad del proceso de paz

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

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

El proceso colombiano hace por lo tanto parte del enfoque integral de la justicia transicional, que ha alcanzado un considerable nivel de aceptación en los últimos años. En su informe del 2004 sobre el “Estado de Derecho y la Justicia de Transición en las Sociedades que sufren o han sufrido conflictos”, el Secretario General de las Naciones Unidas describe la justicia de transición como una “variedad de procesos y mecanismos asociados con los intentos de una sociedad por resolver los problemas derivados de un pasado de abusos a gran escala, a fin de que los responsables rindan cuentas de sus actos, servir a la justicia y lograr la reconciliación” (párr. 8). En la introducción del escrito, señala el Secretario: “Justicia, paz y democracia no son objetivos mutuamente excluyentes sino más bien imperativos que se refuerzan uno al otro. Para avanzar hacia la consecución de los tres objetivos en las frágiles situaciones posteriores a los conflictos se requieren una planificación estratégica, una integración cuidadosa y una secuencia sensata de las actividades. De nada servirá centrarse exclusivamente en una determinada institución o desestimar a la sociedad civil o a las víctimas”. Sobre el asunto de la integralidad señala el informe que “23. Nuestra experiencia

confirma que un planteamiento poco sistemático del Estado de derecho y la justicia de transición no arrojará resultados satisfactorios en una nación devastada por la guerra y marcada por las atrocidades. Las estrategias relativas al Estado de derecho y a la justicia, para ser eficaces, deben ser cabales y dar participación a todas las instituciones del sector de la justicia, tanto oficiales como no oficiales, en el desarrollo y la aplicación de un plan estratégico para el sector, controlado y dirigido desde el país.”. 109

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

Para el Relator, la práctica ha demostrado que las iniciativas aisladas y fragmentarias de procesos de paz, no logran resultados permanentes en la estabilidad de la transición. No basta con la justicia penal. “Si se desarrollan en forma aislada, ni siquiera los procesos más rigurosos de búsqueda de la verdad son equiparados a justicia, ya que la revelación de la verdad no satisface plenamente la necesidad de una reparación adecuada. La justicia no solo obliga a conocer los hechos sino que también requiere actuar sobre la verdad descubierta. Del mismo modo, las reparaciones sin enjuiciamiento, la búsqueda de la verdad o la reforma institucional son fácilmente interpretables como intentos de comprar la aquiescencia de las víctimas. Por último, las medidas de reforma de las instituciones, como la investigación de antecedentes y depuración del personal, también resultarán insuficientes a falta de los demás mecanismos, tanto para hacer frente a las violaciones como para garantizar que no se repitan”.110

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

“21. A partir del derecho internacional de los derechos humanos y, particularmente, de la Convención Americana, se pueden delinear algunos criterios fundamentales en la perspectiva

de procesar estas tensiones, que en el fondo es la tensión entre justicia y reconciliación. 22. Un primer y obvio punto de partida es que la situación anómala y excepcional de un conflicto armado no internacional genera que pueden contarse por millares los nombres de los victimarios y, especialmente, de las víctimas. Esa situación excepcional suele demandar mecanismos de respuesta también excepcionales. La clave está en construir el ejercicio de ponderación que procese de la mejor manera esa tensión entre justicia y terminación del conflicto para lo cual se debe considerar varios componentes, tanto judiciales como no judiciales. Que se orienten, simultáneamente, en la búsqueda de la verdad, justicia y la reparación. Esto se debe a que las demandas derivadas de masivas violaciones, las respuestas a las secuelas dejadas por el conflicto y la búsqueda de la paz duradera, demandan de los Estados y la sociedad en su conjunto la aplicación de medidas concurrentes que permitan el mayor grado de atención simultánea a esos tres derechos. 23. En este contexto, los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, deben ser entendidos como interdependientes. Solo la aplicación integrada de medidas en favor de las víctimas en todos esos ámbitos puede conseguir resultados eficaces y concordantes con el ordenamiento interamericano de derechos humanos. Así, la simple aplicación de sanciones penales, sin que ellas impliquen un serio esfuerzo de encontrar y decir la verdad en su conjunto, podría convertirse en un proceso burocrático que no satisfaga la pretensión válida de las víctimas de llegar a la mayor verdad posible. Por otro lado, el otorgamiento de reparaciones sin que se sepa la verdad de las violaciones ocurridas, y sin sentar condiciones para una paz duradera, sólo produciría un aparente alivio en la situación de las víctimas, pero no una transformación de las condiciones que permiten la recurrencia de las violaciones.”¹¹¹

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

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

dispositivos de castigo, verdad y memoria, reparación integral y aun, reformas institucionales”.¹¹²

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

“(i) la verdad será una condición para la paz si hace imposible denegar pasadas justicias; (ii) la verdad será una condición para la paz cívica mediante el screening de funcionarios y políticos que hayan colaborado con el régimen pre-transicional; (iii) la justicia transicional será una condición para la paz si satisface las demandas de retribución; (iv) la justicia distributiva será una condición de una paz duradera si determina las causas del conflicto; (v) justicia puede hacer evitar nuevos delitos pero hay que estimar si una paz a largo plazo justifica prolongar el conflicto. Por su parte, existen también múltiples relaciones entre los elementos de la justicia transicional: (i) La justicia sirve a la verdad, pues es un producto de los trabajos ordinarios de la justicia, (ii) La verdad también sirve a la justicia identificando a los perpetradores; (iii) la verdad también es un instrumento para dar justicia a las víctimas”.¹¹³

La Corte Constitucional ya ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre el carácter integral del modelo de justicia transicional adoptado en Colombia. Así, En la Sentencia C-579 de 2013 sostuvo la Corte: “Dentro del diseño integral de los instrumentos de justicia transicional derivados del marco jurídico para la paz, la Ley Estatutaria deberá determinar los criterios de selección y priorización, sin perjuicio de la competencia que la propia Constitución atribuye a la Fiscalía para fijar, en desarrollo de la política criminal del Estado, los criterios de priorización.” Y finalmente concluyó “9.1. , la Corte encontró que: si bien la demanda se dirigía contra la expresiones “máximos”, “cometidos de manera sistemática” y “todos los”, contenidas en el inciso cuarto del artículo 1º, estas se encuentran estrechamente vinculadas a un sistema integral de justicia transicional, por lo cual era necesario pronunciarse sobre la totalidad del inciso.”¹¹⁴

En la Sentencia C-577 de 2014, al evaluar el Acto Legislativo 1 de 2012 sobre participación política de los desmovilizados dijo la Corte: “parte de un proceso que tiene pretensiones de integralidad y, por tanto, resulta complemento de las medidas previstas para la

investigación, sanción y juzgamiento de los máximos responsables en el artículo transitorio 66 de la Constitución, la participación en política es un elemento de naturaleza, condiciones y condicionamientos distintos de aquellos a los que se encuentra sometido el componente penal del marco transicional”.¹¹⁵

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

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

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

Fecha ut supra,

Magistrada

1 Docente investigadora y miembro del Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Externado de Colombia.

2 Expediente RDL-021, folio 142.

3 Procuraduría General de la Nación, Concepto 006344, pág. 25.

4 Acto Legislativo 01 de 2016, tercer inciso: “Los decretos con fuerza de ley que se dicten en desarrollo de este artículo tendrán control de constitucionalidad automático posterior a su entrada en vigencia. El procedimiento de revisión de constitucionalidad de estas disposiciones deberá surtirse por parte de la Corte Constitucional dentro de los dos meses siguientes a su expedición.”

5 Al respecto, en la Sentencia C-174 de 2017 (MP María Victoria Calle Correa; SPV Antonio José Lizarazo Ocampo, Alejandro Linares Cantillo; AV Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo, Gloria Stella Ortiz Delgado, Alberto Rojas Ríos) sostuvo la Corte: “En consecuencia, el hecho de que el poder de reforma constitucional hubiese caracterizado, en el Acto Legislativo 1 de 2016, el control de estos decretos leyes como automático conlleva como efecto que sea integral, y que el fallo en el cual se plasme la conclusión del juicio, en principio, haga tránsito a cosa juzgada absoluta. Esto además se corresponde con una lectura contextual y teleológica del Acto Legislativo en cuanto tal, pues este se inserta en un complejo institucional para la transición hacia el fin del conflicto, y busca con el control automático estabilizar las reglas que faciliten o aseguren la implementación o desarrollo del Acuerdo final. Sería contrario a este cometido que pudieran presentarse sucesiva e indefinidamente controversias judiciales sobre la validez de estos decretos leyes, puesto que dejaría las reglas de la transición en riesgo permanente de cambio o desaparición jurídica.”

6 Constitución Política de Colombia, art 241 numerales 4, 5 y 10.

7 Corte Constitucional, Sentencia C-699 de 2016 (MP María Victoria Calle Correa; SV Luis Guillermo Guerrero Pérez; SPV Gloria Stella Ortiz Delgado, Jorge Iván Palacio Palacio, Alberto Rojas Ríos; AV Alejandro Linares Cantillo, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Luis Ernesto Vargas Silva, Aquiles Arrieta Gómez) “66. (iii) La habilitación está, como se dijo, temporalmente limitada y su ejercicio es transitorio. Puede ejercerse por un término de 180

días, y se funda en normas de la Constitución que buscan asegurar la transición hacia el fin del conflicto. Los 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 ley. Es cierto que al perfeccionarse el Acto Legislativo 1 de 2016, no se había finiquitado un acuerdo final, pero eso no quiere decir que las facultades carezcan de límites competenciales, sino que los límites competenciales se concretaron después o al expedirse la reforma. (iv) Finalmente, no se suprimen los controles interorgánicos que preservan el equilibrio entre los poderes públicos y aseguran la supremacía constitucional. Por una parte, los decretos ley que se profieran a causa del Acto Legislativo 1 de 2016 tienen control constitucional automático, posterior e integral. En desarrollo de este control, la Corte deberá verificar que los decretos con fuerza de ley cumplan la finalidad para la cual se confieren las facultades, a saber, facilitar o asegurar el desarrollo normativo del acuerdo final; que tengan entonces una conexidad objetiva, estricta y suficiente con el referido acuerdo; que se den en circunstancias excepcionales, pues las facultades son precisamente extraordinarias, lo cual supone que sea necesario usarlas en vez de acudir al trámite legislativo ante el Congreso; y que respeten en general el ordenamiento constitucional. Por su parte, el Congreso preserva las competencias de control político y jurisdiccional sobre el Gobierno y el Presidente de la República (CP arts. 114, 174 y 178).” Reiterado en la Sentencia C-160 de 2017, pár. 82.

8 Corte Constitucional, sentencia C- 160 de 2017 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado; SV Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo, Alberto Rojas Ríos; AV Luis Guillermo Guerrero Pérez, María Victoria Calle Correa, Gloria Stella Ortiz Delgado, Aquiles Arrieta Gómez).

9 Corte Constitucional, sentencia C- 174 de 2017 (MP María Victoria Calle Correa).

10 Constitución Política de Colombia, Art. 115, tercer inciso. “Ningún acto del Presidente, excepto el nombramiento y remoción de Ministros y Directores de Departamentos Administrativos y aquellos expedidos en su calidad de Jefe de Estado y de suprema autoridad administrativa, tendrá valor y fuerza alguna mientras no sea suscrito y comunicado por el Ministro del ramo respectivo o por el Director del Departamento Administrativo correspondiente, quienes por el mismo hecho, se hacen responsables.” Sobre su aplicación al caso, sostuvo la Sentencia C-174 de 2017 “La expedición de decretos leyes no cabe en estas

excepciones, porque es fruto del ejercicio de una función legislativa extraordinaria, que no es por tanto administrativa y produce efectos internos.”

11 Las primeras 10 páginas del Decreto ley 888 de 2017 se encargan de desarrollar la motivación de la norma estructurando los argumentos según las exigencias de control constitucional establecidas por la jurisprudencia de esta Corte.

12 Corte Constitucional, Sentencia C-699 de 2016 (MP María Victoria Calle Correa; SV Luis Guillermo Guerrero Pérez; SPV Gloria Stella Ortiz Delgado, Jorge Iván Palacio Palacio, Alberto Rojas Ríos; AV Aquiles Arrieta Gómez, Alejandro Linares Cantillo, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Luis Ernesto Vargas Silva). En esta sentencia la Corte estableció que los decretos leyes deben cumplir un principio de necesidad, en virtud del cual debe probarse que haya sido necesario usarlas “en vez de acudir al trámite legislativo ante el Congreso”. Reiterado en la sentencia C-174 de 2017.

13 Corte Constitucional, Sentencia C-160 de 2017 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado; SV Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo, Alberto Rojas Ríos, AV Luis Guillermo Guerrero Pérez, María Victoria Calle Correa, Gloria Stella Ortiz Delgado, Aquiles Arrieta Gómez). En esta sentencia la Corte Constitucional, señala que estos canales llevan la condición de carácter principal y preferente, de tal manera que la expedición de los decretos leyes debe partir de la demostración acerca de la imposibilidad objetiva, en razón a la falta de idoneidad del procedimiento legislativo ante el Congreso.

14 Acto Legislativo 01 de 2016, Art. 2. “Dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, facultase al Presidente de la República para expedir los decretos con fuerza de ley cuyo contenido tendrá por objeto facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.”

15 Acto legislativo 1 de 2016, Art. 5º “Vigencia. El presente acto legislativo rige a partir de la refrendación popular del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”.

16 Corte Constitucional, Sentencia C-160 de 2017, en la cual la Corte revisó el Decreto ley 2204 de 2016 “por el cual se cambia la adscripción de la Agencia de Renovación del

Territorio”, correspondiente al expediente RDL-001.

17 Al respecto, la Corte se ha pronunciado sobre el cumplimiento del límite temporal de los Decretos Ley dictados en el marco la habilitación legislativa por el Gobierno nacional el 27 de mayo de 2017.

18 Corte Constitucional, Sentencia C- 174 de 2017 (MP María Victoria Calle Correa).

19 Corte Constitucional, sentencia C- 160 de 2017 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado; SV Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo, Alberto Rojas Ríos; AV Luis Guillermo Guerrero Pérez, María Victoria Calle Correa, Gloria Stella Ortiz Delgado, Aquiles Arrieta Gómez).

20 Subrayado fuera del texto original.

21 Subrayado fuera del texto original.

22 Subrayado fuera del texto original.

23 Subrayado fuera del texto original.

24 Subrayado fuera del texto original.

25 Subrayado fuera del texto original.

26 Decreto ley 888 de 2017, artículo 1º. Objeto.

27 Decreto ley 888 de 2017, artículo 2º. Funciones de la Unidad Delegada para el Posconflicto.

28 Decreto ley 888 de 2017, artículo 3º. Creación de Planta de la Unidad Delegada para el Posconflicto.

29 Decreto ley 888 de 2017, artículo 4º. Asignación de empleos.

30 Decreto ley 888 de 2017, artículo 5º. Ejercicio intersectorial de Control.

31 Decreto ley 888 de 2017, artículo 6º. Efectos Fiscales.

33 Corte Constitucional, Sentencia C-160 de 2017 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado; SV Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo, Alberto Rojas Ríos; AV Luis Guillermo Guerrero Pérez, María Victoria Calle Correa, Gloria Stella Ortiz Delgado, Aquiles Arrieta Gómez).

34 Al respecto, la Contraloría General de la República incluye en su escrito una tabla detallando cada uno de los contenidos conexos, y su alcance para la entidad, folios 42 a 44 del expediente RDL-021.

35 Corte Constitucional, sentencia C- 174 de 2017 (MP María Victoria Calle Correa).

36 Corte Constitucional, sentencia C-253 de 2017 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado).

37 Que como lo señaló el jefe del órgano de control fiscal “el proyecto de decreto ley por medio del cual el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016, crearía en la Contraloría General de la República una Unidad Delegada para el Posconflicto, daría vía a un instrumento urgente y necesario para el debido y oportuno cumplimiento de las funciones que se le atribuyen al máximo órgano de control fiscal del país, la Contraloría General de la República, derivadas de los compromisos consignados en el Acuerdo Final de Paz”. Lo anterior, al permitir materializar “un espacio institucional, hoy inexistente, a través del cual podría cumplir de manera rigurosa y oportuna las tareas de vigilancia y control fiscal sobre los recursos asignados por el Estado para financiar y desarrollar el posconflicto y el cumplimiento de la metas del componente para la paz del plan plurianual de inversiones”.

38 Señala el Decreto Ley 888 de 2017 en su parte motiva: “concomitante al trámite legislativo para la expedición de una ley ordinaria se estarían ejecutando cuantiosos recursos públicos, en forma célere, sin que el organismo de control, en sus condiciones actuales, cuente con la capacidad de respuesta para hacer el seguimiento y auditoría debidos, en forma inmediata y permanente; así como para gestionar la información detallada que le permita emitir el informe anual a que se refiere el inciso tercero del Artículo 3 Transitorio del Acto Legislativo No. 1 de 2016.”.

39 Corte Constitucional, Sentencia C-527 de 1994 (MP Alejandro Martínez Caballero).

40 Folio 92, Expediente RDL-021.

41 Folio 45, Expediente RDL-021.

42 Folio 91, Expediente RDL-021.

43 Folios 127 y 128, Expediente RDL-021.

44 Sentencia C-253 de 2017 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado). En este caso la Corte realizó la revisión oficiosa de constitucionalidad del Decreto Ley 248 del 14 de febrero de 2017 “por el cual se dictan disposiciones sobre el Fondo Nacional de Regalías en Liquidación y se dispone de los saldos del mismo para financiar proyectos de inversión para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”. La Corte sostuvo que cuando se realiza el control constitucional de una ley o decreto ley surtidos en el marco de las competencias excepcionales, además de los límites formales y materiales anotados, la Ley o el Decreto bajo examen está sometido a las demás normas constitucionales y, en particular, a aquellas vinculadas a la materia que es objeto de regulación. Por ende, como la previsión de las facultades extraordinarias supone la vigencia y vinculatoriedad de las disposiciones superiores, también debe determinarse la compatibilidad del Decreto Ley frente a ese parámetro.

45 El Acto Legislativo 1 de 2016, en su artículo 2 dispone: “Artículo Transitorio (...) Los decretos con fuerza de ley que se dicten en desarrollo de este artículo tendrán control de constitucionalidad automático posterior a su entrada en vigencia. El procedimiento de revisión de constitucionalidad de estas disposiciones deberá surtirse por parte de la Corte Constitucional dentro de los dos meses siguientes a su expedición.”

46 Constitución Política de Colombia, artículo 242. “Los procesos que se adelanten ante la Corte Constitucional en las materias a que se refiere este título, serán regulados por la ley conforme a las siguientes disposiciones:

1. Cualquier ciudadano podrá ejercer las acciones públicas previstas en el artículo precedente, e intervenir como impugnador o defensor de las normas sometidas a control en los procesos promovidos por otros, así como en aquellos para los cuales no existe acción pública.”

47 Al respecto la sentencia C-699 de 2016 estableció que “los decretos ley que se profieran a causa del Acto Legislativo 1 de 2016 tienen control constitucional automático, posterior e integral.”

48 Corte Constitucional, Sentencia C-103 de 2015 (MP María Victoria Calle Correa; SV Luis Ernesto Vargas Silva, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; AV Jorge Iván Palacio Palacio). En esta decisión la Corte revisó la demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 7º del artículo 5 del Decreto Ley 267 de 2000, “Por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se fijan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones”, la Sala consideró que la modalidad de control fiscal previo representada en la función de advertencia constituye una afectación innecesaria de los principios constitucionales que, para salvaguardar la autonomía e independencia de la Contraloría, establecen el carácter posterior del control externo y la prohibición de coadministración. “El propio constituyente dispuso de otros mecanismos que, sin comprometer los mencionados límites, permiten alcanzar las finalidades constitucionales perseguidas con el control de advertencia previsto en la norma acusada. Se trata de los dispositivos de control fiscal interno que, según lo previsto en los artículos 209 y 269 superiores de la Constitución Política, están obligadas a implementar las entidades públicas”. En tal caso, la Corte Constitucional declaró inexecutable el numeral 7º del artículo 5º del Decreto 267 de 2000.

49 Corte Constitucional, Sentencia C-527 de 1994 (MP Alejandro Martínez Caballero). En esta ocasión la Corte revisó la demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 73 de 1993, “por la cual se dictan normas para el retiro compensado de funcionarios y empleados de la Contraloría General de la República y se dictan otras disposiciones” La Corte sostuvo que el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, admite el otorgamiento de facultades extraordinarias, pero éstas sólo se pueden dar al Presidente de la República, no al Contralor General. Así mismo, el artículo 151 de la Carta, autoriza al Congreso, a través de una ley orgánica, a conferir “competencias normativas a las entidades territoriales”. Sólo en esos casos puede el Congreso delegar competencia normativa, ya que las disposiciones constitucionales que regulan las facultades de los órganos estatales son de interpretación estricta, sin que se admita una comprensión analógica de las mismas. En ese orden de ideas, es pues inconstitucional investir al Contralor de esas facultades normativas ya que el Constituyente autorizó solamente la delegación por parte del Congreso en el caso del

Presidente de la República y, a través de ley orgánica, a las entidades territoriales. En tal caso la Corte Constitucional declaró inexecutable el artículo 3 de la Ley 73 de 1993.

50 Corte Constitucional, Sentencia C-401 de 2001 (MP Álvaro Tafur Galvis; AV Juan Manuel Charry Urueña; SPV Alfredo Beltrán Sierra, Jaime Córdoba Triviño, Álvaro Tafur Galvis; SV Rodrigo Escobar Gil). La Corte revisó la demanda de inconstitucionalidad contra el Artículo 1° parcial, de la Ley N° 573 de 2000, “por medio de la cual se reviste al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias en aplicación del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución”. La Sala Plena sostuvo que por principio, el otorgamiento de la facultades extraordinarias al Presidente de la República está regulado en los precisos términos del Artículo 150-10 de la Constitución y en consecuencia cabe afirmar que salvo lo que esa misma regla establece en cuanto a materias indelegables, el legislador goza de amplia discrecionalidad para determinar las materias que transitoriamente atribuye al Presidente de la República para que éste dicte normas con fuerza de ley. Así las cosas, en la medida en que las reglas relativas a la creación, fusión o supresión de entidades de la administración nacional no están excluidas explícitamente en el texto del Artículo 150-10, habría de concluirse que bien puede el legislador, con observancia de los requisitos allí mismo establecidos, transferir transitoriamente al Presidente la República el ejercicio de la competencia legislativa pertinente.

51 Decreto 268 de 2000, Por el cual se dictan las normas del régimen especial de la carrera administrativa de la Contraloría General de la República. Artículo 3. CARGOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA. Son cargos de carrera administrativa todos los empleos de la Contraloría General de la República, con excepción de los de libre nombramiento y remoción que se enumeran a continuación: - Vicecontralor; - Contralor Delegado; - Secretario Privado; - Gerente; - Gerente Departamental; - Director; - Director de Oficina; - Asesor de Despacho; - Tesorero; - Los empleos cuyo ejercicio implique especial confianza o que tengan asignadas funciones de asesoría para la toma de decisiones de la entidad o de orientación institucional y estén creados en los Despachos del Contralor General, del Vicecontralor, del Secretario Privado, de la Gerencia del Talento Humano y de la Gerencia de Gestión Administrativa y Financiera. En todo caso son cargos de libre nombramiento y remoción: 1. Aquellos que sean creados y señalados en la nomenclatura con una denominación distinta pero que pertenezcan al ámbito de dirección y conducción institucional, de manejo o de especial confianza. 2. Los empleos cuyo ejercicio implique la administración y el manejo directo de

bienes, dinero y valores del Estado. 3. Aquellos que no pertenezcan a los organismos de seguridad del Estado, cuyas funciones, como las de escolta, consistan en la protección y seguridad personal de los servidores de la Contraloría General de la República.

52 Corte Constitucional, Sentencia C-284 de 2011 (MP María Victoria Calle Correa; AV Mauricio González Cuervo).

53 Corte Constitucional, Sentencia C-284 de 2011 (MP María Victoria Calle Correa; AV Mauricio González Cuervo).

54 La ley 42 de 1993, artículo 5o. define el control posterior y selectivo así: “ARTÍCULO 5o. Para efecto del artículo 267 de la Constitución Nacional se entiende por control posterior la vigilancia de las actividades, operaciones y procesos ejecutados por los sujetos de control y de los resultados obtenidos por los mismos. Por control selectivo se entiende la elección mediante un procedimiento técnico de una muestra representativa de recursos, cuentas, operaciones o actividades para obtener conclusiones sobre el universo respectivo en el desarrollo del control fiscal.” Según dicho esta Corte en la Sentencia SU-431 de 2015 “El control posterior permite que más allá de un mero examen de legalidad, se evalúen los resultados globales de la gestión, sobre la base de la eficacia, eficiencia y economía.”

55 Al respecto, en la sentencia C-113 de 1999 (MP José Gregorio Hernández Galindo), la Corte señaló: “las posibilidades de co-gestión por parte de delegados de los entes fiscalizadores, tal como se daba con anterioridad a la Carta Política de 1991, no solamente resultaba ineficaz para lograr una verdadera transparencia de los procesos administrativos, en especial los de contratación, sino que se había constituido en oportunidad y motivo de corrupción, en cuanto se prestaba para ilícitos pactos entre funcionarios administrativos y los encargados de su vigilancia. Eso, además de la injustificada dilación que en los trámites correspondientes implicaba la permanente consulta de las decisiones con los órganos de control, especialmente las auditorías, cuyos titulares creían gozar de autoridad suficiente para obstaculizar y para desviar las actuaciones previas a la contratación, imponiendo no pocas veces sus criterios a las autoridades competentes, con ostensible vulneración del principio de separación funcional y distorsionando el verdadero papel que se atribuye a quienes ejercen el control fiscal.”

56 Corte Constitucional, sentencia C-103 de 2015 (MP María Victoria Calle Correa; SV Luis

Ernesto Vargas Silva, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; AV Jorge Iván Palacio Palacio). En este caso la Corte revisó la demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 7º del artículo 5 del Decreto Ley 267 de 2000, “Por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se fijan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones”. En esa ocasión señaló la Corte: “Por último, la Sala considera que la modalidad de control fiscal previo representada en la función de advertencia constituye una afectación innecesaria de los principios constitucionales que, para salvaguardar la autonomía e independencia de la Contraloría, establecen el carácter posterior del control externo y la prohibición de coadministración. El propio constituyente dispuso de otros mecanismos que, sin comprometer los mencionados límites, permiten alcanzar las finalidades constitucionales perseguidas con el control de advertencia previsto en la norma acusada. Se trata de los dispositivos de control fiscal interno que, según lo previsto en los artículos 209 y 269 superiores de la Constitución Política, están obligadas a implementar las entidades públicas”. En esa ocasión, la Corte Constitucional declaró inexecutable el numeral 7º del artículo 5º del Decreto 267 de 2000.

57 En la Sentencia de Unificación SU-431 de 2015 (MP Luis Guillermo Guerrero Pérez; SV Myriam Ávila Roldán, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) la Corte señaló: “El sujeto de la responsabilidad en quien recae la responsabilidad fiscal es el servidor público o el particular que ejerza actos de gestión fiscal sobre el patrimonio público -bien jurídico tutelado-, en la medida, claro está, que le produzcan a ese patrimonio un menoscabo económico en el marco de las condiciones estructurales de carácter legal. Corolario que, de algún modo, permite apreciar que dicho servidor público, en principio, puede ser cualquier funcionario de cualquiera de las entidades y organismos públicos sujetos a la vigilancia fiscal por parte de la Contraloría General de la República.” Puntualmente, respecto de la posibilidad de ejercer ese control frente a los aforados, en el caso el Fiscal General de la Nación sostuvo “en razón de ese mismo fuero, para que proceda el juicio de responsabilidad fiscal es necesario que, preliminarmente, se haya establecido por el Senado de la República la existencia de responsabilidad por causas constitucionales, para que una vez establecida, sea el Contralor General de la República quien directamente pueda adelantar las actuaciones respectivas a fin de perseguir la declaración administrativa que define el deber de responder patrimonialmente con la búsqueda de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio causado.” Por otra parte, la Corte ha encontrado ajustadas a la Constitución las

normas que someten a vigilancia de la Contraloría General de la República a las empresas de servicios públicos domiciliarios, a las cámaras de comercio, a las sociedades de economía mixta, a las entidades territoriales en relación con sus recursos propios y con los recibidos por concepto de regalías, al Banco de la República e incluso a la propia Auditoría General de la República

58 El control financiero está definido en el artículo 10 de la Ley 42 de 1993 como “el examen que se realiza, con base en las normas de auditoría de aceptación general, para establecer si los estados financieros de una entidad reflejan razonablemente el resultado de sus operaciones y los cambios en su situación financiera, comprobando que en la elaboración de los mismos y en las transacciones y operaciones que los originaron, se observaron y cumplieron las normas prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad universalmente aceptados o prescritos por el Contador General.”

59 Definido en el artículo 11 de la Ley 42 de 1993 como “la comprobación que se hace de las operaciones financieras, administrativas, económicas y de otra índole de una entidad para establecer que se hayan realizado conforme a las normas que le son aplicables.”

60 El artículo 12 de la Ley 42 de 1993 define el control de gestión como “el examen de la eficiencia y eficacia de las entidades en la administración de los recursos públicos, determinada mediante la evaluación de sus procesos administrativos, la utilización de indicadores de rentabilidad pública y desempeño y la identificación de la distribución del excedente que éstas producen, así como de los beneficiarios de su actividad.”

61 El control de resultados es definido en el artículo 13 de la Ley 42 de 1993 como “el examen que se realiza para establecer en qué medida los sujetos de la vigilancia logran sus objetivos y cumplen los planes, programas y proyectos adoptados por la administración, en un período determinado”.

62 Definida en el artículo 14 de la Ley 42 de 1993 como “el estudio especializado de los documentos que soportan legal, técnica financiera y contablemente las operaciones realizadas por los responsables del erario durante un período determinado, con miras a establecer la economía, la eficacia, la eficiencia y la equidad de sus actuaciones”.

63 Corte Constitucional, sentencia C-1191 de 2000 (MP Alfredo Beltrán Sierra), reiterado en

sentencias C-967 de 2012 (MP Jorge Iván Palacio Palacio) y C-103 de 2015 (MP María Victoria Calle Correa; SV Luis Ernesto Vargas Silva, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; AV Jorge Iván Palacio Palacio). En estos casos, la Corte reiteró la importancia de no limitar el control fiscal ejercido en las empresas de servicios públicos con participación pública conforme a los parámetros establecidos en la constitución.

64 Corte Constitucional, sentencia C-697 de 2012 (MP María Victoria Calle Correa).

65 Corte Constitucional, sentencia C-577 de 2009 (MP Humberto Antonio Sierra Porto).

66 Corte Constitucional, Sentencias C-623 de 1999 (MP Carlos Gaviria Díaz) y C-648 de 2002 (MP Jaime Córdoba Triviño).

67 Según Rutti Teittel (“Transitional Justice Geneology”, en: Harvard Human Rights Journal, Vol. 16, No. 69, 2003, págs. 69-94.). La JT es relativamente joven y se puede dividir en tres etapas o fases³. La primera fase corresponde al período posterior a la segunda guerra mundial; es conocida como la fase retributiva y se relaciona con la creación de los tribunales penales internacionales de Núremberg y Tokio. Si bien hubo muchos avances en materia de DIDH durante la guerra fría, la naturaleza de la política internacional de la época dificultó la aplicación de políticas relevantes de rendición de cuentas y justicia. La segunda fase se denomina restaurativa. En esta fase se plantean preguntas tales como: ¿cómo curar a una sociedad entera de las atrocidades del pasado? y ¿cómo incorporar en la sociedad valores como el Estado de Derecho, la paz y la reconciliación? También surgieron debates: paz v. justicia, procesar o perdonar, entre otros. En esta fase se empezó a trazar un vínculo entre la justicia y la reconciliación con el fin de los conflictos y el apoyo a las transiciones democráticas. También se vieron un mayor número de operaciones de mantenimiento de paz y misiones de derechos humanos por parte de la ONU. El Consejo de Seguridad por ejemplo, creó la Comisión para Investigar los Crímenes de Guerra en la ex Yugoslavia, el Tribunal Internacional para la ex Yugoslavia y el Tribunal Penal Internacional para Ruanda. Igualmente, se creó la Corte Penal Internacional. Otras iniciativas de la ONU incluyeron el apoyo para la creación y puesta en marcha de comisiones de la verdad y de tribunales mixtos, nacionales e internacionales, en Sierra Leona, Kosovo, Timor Oriental y Camboya. La tercera fase se conoce como global y se relaciona con la expansión y normalización de la JT. Cuestiones como la búsqueda de la verdad, la reconciliación y la responsabilidad jurídica y

moral son ahora vistas como elementos esenciales en las negociaciones de paz y constituyen la base de muchos programas de reconstrucción nacional. Además, hay un creciente consenso mundial acerca de la validez y la necesidad de un compromiso con la JT. El punto de partida: un enfoque holístico de justicia transicional. Los dilemas que enfrenta la justicia transicional están en gran medida relacionados con la paradójica relación que experimentan las sociedades en procesos de transición con el pasado y el futuro. Por un lado, es necesario facilitar el momento de la transición y asegurar su estabilidad en el tiempo, es decir, empezar a desprenderse del pasado; por el otro, es preciso procurar el remedio de aquellos que padecieron el horror y algunos lineamientos para pensar el marco jurídico de la transición en Colombia en el contexto de un proceso de paz.

68 Resaltado fuera del original.

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

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

71 Por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se fijan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones.

72 269 Por el cual se dictan las normas del régimen especial de la carrera administrativa de la Contraloría General de la República.

73 Por el cual se establece la nomenclatura y clasificación de los empleos de la Contraloría General de la República y se dictan otras disposiciones.

74 “Por el cual se fija el sistema de remuneración de los empleos de la Contraloría General de la República”.

75 Por el cual se establece la planta de personal de la Contraloría General de la República.

76 Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.

78 Punto 1.2.4 del Acuerdo Final.

79 Punto 5.1.2. del Acuerdo Final.

80 Corte Constitucional, Sentencia C-401 de 2001 (MP Álvaro Tafur Galvis).

81 Corte Constitucional, Sentencia C-241 de 2011 (MP María Victoria Calle Correa; AV Mauricio González Cuervo).

82 Contraloría General de la República, Manual Específico de Funciones, Requisitos y Competencias Laborales de los Empleos Públicos de la Planta de Personal. CODIGO: GTH-81117-M-01, marzo 11 de 2013.

83 Corte Constitucional, Sentencia C-824 de 2013 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), recopilando las sentencias C-514 de 1994 (MP José Gregorio Hernández Galindo). y C-177 de 2001 (MP Álvaro Tafur Galvis).

84 Al respecto el “MANUAL ESPECÍFICO DE FUNCIONES, REQUISITOS Y COMPETENCIAS LABORALES DE LOS EMPLEOS PÚBLICOS DE LA PLANTA DE PERSONAL CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA” del 11 de marzo de 2013, establece entre otros: “I. IDENTIFICACIÓN DEL CARGO NIVEL Asesor DENOMINACIÓN DEL EMPLEO Asesor de Despacho GRADO 02 DEPENDENCIA Despacho del Contralor General CARGO JEFE INMEDIATO Contralor General II. OBJETIVO PRINCIPAL DEL CARGO Asesorar al Contralor General en el ejercicio de las facultades constitucionales y legales asignadas a la entidad de acuerdo a la normatividad

vigente para garantizar el cumplimiento de los objetivos institucionales. III. DESCRIPCIÓN DE FUNCIONES ESENCIALES

1. Asesorar al Contralor General en la formulación de políticas, planes, programas y estrategias para garantizar el ejercicio de la vigilancia del control fiscal en los términos que fija la ley.
2. Asistir al Contralor General en la coordinación, seguimiento y evaluación de la vigilancia de la gestión fiscal para facilitar el cumplimiento de la misión de la entidad.
3. Asesorar al Contralor General en la formulación de políticas, planes, programas y estrategias necesarias para el adecuado manejo administrativo y financiero de la entidad.
4. Asesorar al Contralor General en el establecimiento de políticas, planes y programas sobre el desarrollo, ejecución y control del Sistema Presupuestal de la Entidad para garantizar el cumplimiento de la misión institucional.
5. Asesorar al Contralor General en el establecimiento de políticas, planes y programas sobre el manejo de la contratación y su delegación en otros niveles de la organización de la entidad para garantizar el cumplimiento de la misión institucional.
6. Apoyar al Contralor General en el seguimiento de los asuntos asignados o delegados a otras dependencias para el cumplimiento de la misión institucional.
7. Apoyar al Contralor General en la formulación de proyectos normativos que expresen la política y directrices de la Contraloría General de la República para garantizar el cumplimiento de la misión institucional.
8. Asesorar al Contralor General en las políticas relacionadas con el control prevalente y control concurrente que debe ejercer la entidad para garantizar el cumplimiento de la misión institucional.
9. Efectuar el seguimiento a los convenios suscritos por el Contralor para evaluar su cumplimiento.
10. Efectuar el seguimiento a las actividades desarrolladas en el despacho del Contralor con el fin de preparar los informes pertinentes.
11. Evaluar el diseño de indicadores de gestión para proponer y ajustar las acciones correspondientes.
12. Participar en la ejecución e implementación de los proyectos y programas transversales que demande la Entidad y la ley para contribuir al mejoramiento institucional.
13. Realizar las demás funciones que le sean asignadas de acuerdo con la naturaleza del cargo.

IV. CONTRIBUCIONES INDIVIDUALES (CRITERIOS DE DESEMPEÑO)

1. El Contralor General es asesorado en la formulación de políticas, planes, programas y estrategias de acuerdo con la normatividad y los procedimientos establecidos para garantizar el ejercicio de la vigilancia del control fiscal en los términos que fija la ley.
2. El Contralor General es asesorado en la coordinación, seguimiento y evaluación de la vigilancia de la gestión fiscal de acuerdo a la normatividad y los procedimientos establecidos para facilitar el cumplimiento de la misión de la entidad.
3. El Contralor General es asesorado en la formulación de políticas, planes, programas y

estrategias necesarias de acuerdo a la normatividad y los procedimientos establecidos para el adecuado manejo administrativo y financiero de la entidad. 4. El Contralor General es asesorado en el establecimiento de políticas, planes y programas sobre el desarrollo, ejecución y control del Sistema Presupuestal de la Entidad de acuerdo a la normatividad y los procedimientos establecidos para garantizar el cumplimiento de la misión institucional”.

85 Página 39, expediente RDL-021.

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

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

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

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

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

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

92 Harihar Bhattacharyya, India: los derechos del pueblo Bodo dan un paso hacia adelante. En: Revista Federaciones, Vol. 4 No. 3 / marzo de 2005. "Después del Acuerdo, la Ley del Consejo Autónomo de Bodoland fue aprobada por la Asamblea Legislativa Assamesa en 1993. Sin embargo, como resultado de la considerable oposición de varias organizaciones Bodo, nunca se llevaron a cabo las elecciones para constituir ese organismo. La manzana de la discordia fueron las 515 aldeas adicionales que una sección de los Bodo había reclamado y el Gobierno de Assam se había negado a incluir en el área con el argumento de que los Bodo no constituían más del dos por ciento en esas aldeas." P. 17.

93 Acosta Juana, Intervención ante el Congreso de la República, con base en el índice de Peace Accord Matrix. Universidad de Notre Dame, de cuya tabla se puede extraer la siguiente

información: India, Memorandum of Settlement (Bodo Accord), Feb 20 1993. Implementation score 1993: 23,52941%, 1994: 23,52941%; 1995: 23,52941%.

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

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

96 Demurtas Barbara, Angola, futuro y libertad. P. 40. Consultado de: https://books.google.com.co/books?id=mOOP05-jN6MC&pg=PA39&lpg=PA39&dq=protocolo+de+paz+de+lusaka&source=bl&ots=d_5OVUqRQ8&sig=VkBYOsAeFAJR06yrFDFocf2kKLU&hl=es&sa=X&ved=0ahUKEwiykMGS_5LVAhVibSYKHQAdBk4Q6AEIXTAI#v=onepage&q=protocolo%20de%20paz%20de%20lusaka&f=false

97 Acosta Juana, ídem.

98 Tomás Jordi, ¿Nuevas estrategias para viejas esperanzas? Escepticismo y paciencia en el proceso de paz de Casamance. En: Análisis. P. 100. “En diciembre de 2007, el conflicto de Casamance, que opone a los independentistas casamanceses y el Gobierno senegalés, cumple 25 años. Han pasado tres años desde que, en diciembre de 2004, el presidente senegalés, Abdoulaye Wade, y el abbé Augustin Diamacoune, el líder histórico del MFDC (Mouvement des Forces Démocratiques de Casamance), firmaron un acuerdo de paz. Sin embargo, este acuerdo no fue suscrito por todos los independentistas y, de hecho, la violencia ha continuado en algunas zonas de la región, como muestran el asesinato, en enero de 2006, del subprefecto de Diouloulou o, a finales del mismo año, el del presidente del

consejo regional de Ziguinchor, El Hadj Oumar Lamine Badji.” Consultado en: http://www.novaafrica.net/documentos/archivo_NA22/07NA22.Tomas99-116.pdf

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

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

101 Juana Acosta, ídem.

102de Peace Accord Matrix. Universidad de Notre Dame, “El Salvador Chapultepec Peace Agreement, Jan 16 1992 1992 56,94444%; 1993 68,05556%.”

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

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

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

106 S. Stedman y D. Rotchild, The Challenger o strategic coordination: Containing opposition an sustaining implementation of peace Agreements in Civil Wars, International Peace

Academíe, 1-28, citado en: Zamudio Laura, Pacificadores Vs. Oportunistas, la difícil implementación de un acuerdo de paz. El caso del Salvador (1992 -1994).P. 25.

107 Declaración del portavoz del Secretario General de las Naciones Unidas sobre Colombia, Nueva York, 1 de diciembre de 2016. Resaltado fuera del original. Consultada de la página de internet:

<http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/presscenter/pressreleases/2016/12/01/declaraci-n-atribuible-al-portavoz-del-secretario-general-de-naciones-unidas-sobre-colombia.html>

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

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

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

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

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

113 Corte Constitucional, Sentencia C-579 de 2015 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) citando a ELSTER, Jon: Justice, Truth, Peace: en: WILLIAMS, Melissa / NAGY, Rosemary / ELSTER, Jon: Transitional Justice, New York University Press, Nueva York, 2012, 83 y 84; CROCKER, David:

El rol de la sociedad civil en la elaboración de la verdad, en : Justicia Transicional, en : MINOW, Martha / CROCKER, David / MANI, Rama : Justicia Transicional, Siglo del Hombre Editores; Universidad de los Andes; Pontificia Universidad Javeriana-Instituto Pensar, Bogotá, 2011, 124.

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