DECRETO LEY 831 DE 2017

(mayo 18)

D.O. 50.237, mayo 18 de 2017

por medio del cual se crea la visa de Residente Especial de Paz.

Nota 1: Ver Resolución 10001 de 2017, M. Relaciones Exteriores.

Nota 2: Decreto declarado exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-469 de 2017.

El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural de la República de Colombia, Delegatario de Funciones Presidenciales mediante Decreto número 781 de 2017, en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 2° del Acto Legislativo número 01 de 2016, "por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera", y

CONSIDERANDO:

Que la honorable Corte Constitucional mediante Sentencias C-699 de 2016, C-160 de 2017 y C-174 de 2017 definió los criterios de validez constitucional que deben cumplir los decretos con fuerza de ley expedidos para facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera y el Gobierno nacional es consciente de la obligatoriedad y trascendencia de estos criterios y su importancia en un Estado social de derecho;

Consideraciones generales

Que con el fin de cumplir el mandato constitucional previsto en el artículo 22 de la Constitución Política el cual señala que la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento, el 24 de noviembre de 2017, el Gobierno nacional suscribió con el grupo armado 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, 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 el contenido de este decreto ley tiene una naturaleza instrumental, en el sentido de que su objeto es facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo y transversal de los puntos 3, 4 y 5 del Acuerdo Final. En consecuencia, las medidas adoptadas en este decreto ley cumplen los requisitos de conexidad objetiva, estricta y suficiente con el Acuerdo Final, así como el requisito de necesidad estricta de su expedición, tal como se expondrá a continuación:

Requisitos formales de validez constitucional:

Que el presente decreto se expide dentro del término de los 180 días posteriores a la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2016, que según el artículo 5° de ese mismo Acto Legislativo es partir de la refrendación popular, la cual se llevó a cabo por el Congreso de la República mediante decisión política de refrendación del 30 de noviembre de 2017.

Que el presente decreto es suscrito, en cumplimiento del artículo 115 inciso 3° de la Constitución Política, por quien actúa como delegatario de las funciones del Presidente de la República y quien actúa como delegatario de las funciones de la Ministra de Relaciones Exteriores, que para este negocio en particular constituyen Gobierno.

Que el presente decreto ley en cumplimiento con lo previsto en el artículo 169 de la Constitución Política tiene el título: "por medio del cual se crea la visa de Residente Especial de Paz", 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, según se explica en detalle a continuación.

Que el contenido de este decreto ley, que crea y regula la Visa de Residente Especial de Paz, guarda una conexidad objetiva, manifiesta y verificable con el articulado del Acuerdo Final, al grado de tener una naturaleza instrumental del mismo cuyo objeto es facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo y transversal de los puntos 3, 4 y 5 del Acuerdo Final, concretamente al regularizar la situación migratoria de los extranjeros integrantes de las FARC-EP y su permanencia en el país para que puedan participar en la adecuada implementación de los citados puntos del Acuerdo y en la construcción de una paz estable y duradera. Específicamente en cuanto al punto 3, "Fin del conflicto armado", la creación y

regulación de la Visa de Residente Especial de Paz está estrechamente relacionada con (I) el compromiso de las FARC-EP de terminar el conflicto, dejar las armas, no volver a usarlas, (II) cumplir con lo acordado y transitar a la vida civil, (III) el deber de aportar a la pedagogía para la paz, y (IV) apoyar el proceso de reincorporación y resolver los conflictos que pudieran surgir en cualquier municipio del país entre los antiguos integrantes de las FARC-EP o entre los miembros del nuevo movimiento político frente al cumplimiento del Acuerdo Final, puesto que mediante dicha Visa se regularizará la situación migratoria de personas de nacionalidad extranjera que, perteneciendo a las FARC-EP, vayan a tomar parte activa en el proceso de cumplimiento e implementación del Acuerdo Final. En cuanto al punto 4, "El problema de las drogas ilícitas", el contenido de este decreto se relaciona con la participación de los extranjeros que pertenecen a las FARC-EP en el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) y en su contribución a la solución de los problemas de los cultivos de uso ilícito; y en cuanto al punto 5, "Los derechos de las víctimas", las medidas a implementar facilitarán el cumplimiento por parte de las FARC-EP de su compromiso de contribución al esclarecimiento de responsabilidades y de reparación a las víctimas, en la medida en que se dará una base de regularidad jurídica a personas extranjeras que como miembros de las FARC pudieron contribuir a la violación de derechos y deben participar, mientras estén en el país, en el proceso de justicia transicional actualmente en despliegue.

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 aspectos definidos y concretos del Acuerdo, así:

Que el artículo 3.2.2.4 del Acuerdo Final señala el compromiso de las FARC-EP de "(…) terminar el conflicto, dejar las armas, no volver a usarlas, cumplir con lo acordado y transitar a la vida civil (…)" y que el artículo 1° del presente decreto crea una visa especial para garantizar la permanencia en el país de los extranjeros que hacen parte de las filas de las FARC-EP asegurando con ello el cumplimiento de lo acordado en la mesa de negociación y

su tránsito a la vida civil.

Que las partes se comprometieron a contribuir a la satisfacción de los derechos de las víctimas en el marco del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, al señalar en el numeral 5.1 del Acuerdo Final que "[e]l fin del conflicto debe contribuir a garantizar que cesen las violaciones e infracciones, y es también una oportunidad para garantizar la satisfacción de los derechos de las víctimas. La terminación definitiva de las hostilidades brinda condiciones para que las víctimas se expresen sin miedo y reciban el reconocimiento que les corresponde; una oportunidad para que todos a quienes les quepa responsabilidad por violaciones a los derechos humanos o infracciones al DIH hagan el correspondiente reconocimiento; y en consecuencia, una oportunidad para aplicar con mayor efectividad medidas que garanticen la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición.

Que según el punto 3.2.2.7. del Acuerdo Final, las FARC-EP deben aportar a las labores de pedagogía de paz en los consejos de los distintos municipios donde existan Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN); y en virtud del articulado del presente decreto las personas extranjeras que formaron parte de las FARC-EP, y participan del proceso de desmovilización, podrán permanecer en el país para así contribuir a las labores de pedagogía de paz.

Que de conformidad con el punto 3.3. del Acuerdo Final "Los excomandantes guerrilleros/as integrantes de los órganos directivos de la nueva fuerza política que surja del tránsito de las FARC-EP a la legalidad tendrán la obligación de contribuir activamente a garantizar el éxito del proceso de reincorporación de las FARC-EP a la vida civil de forma integral, para lo cual entre otras obligaciones derivadas del Acuerdo Final realizarán tareas de explicación de dicho Acuerdo y de resolución de conflictos que respecto al cumplimiento del Acuerdo Final pudieran surgir en cualquier municipio del país entre los antiguos integrantes de las FARC-EP o entre los miembros del nuevo movimiento político" y que algunos de estos

excomandantes son extranjeros; por lo cual la regularización de su situación migratoria es una condición indispensable para el cumplimiento de este punto.

Que el punto 4.3. del Acuerdo Final crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) y señala que las FARC-EP participarán en dicho programa y contribuirán a la solución de los problemas de los cultivos de uso ilícito y que su participación es una garantía para la sostenibilidad de dicho programa según el punto 4.1.2.; al tiempo que los artículos del presente decreto, al crear la visa de Residente Especial de Paz, permitirán a las personas extranjeras que hacen parte de las FARC-EP tomar parte activa en actividades de sustitución de cultivos, las cuales tendrán lugar en el territorio nacional.

Que según el punto 5.1.1.1.8. del Acuerdo Final existe un compromiso de contribución al esclarecimiento de responsabilidades en el conflicto que debe ser atendido no solo por el Gobierno nacional, como poder ejecutivo, sino también por las FARC-EP y sus integrantes, entre los cuales hay personas extranjeras que requieren la visa de residencia creada en los artículos de este decreto.

Que de esta manera, teniendo en cuenta que las FARC-EP cuentan en sus filas con ciudadanos extranjeros, los cuales deben contribuir a la satisfacción de los derechos de las víctimas en el marco del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, participar en el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), aportar en las labores de pedagogía de paz, contribuir con el éxito del proceso de reincorporación a la vida civil en forma integral, cumplir con el compromiso de contribución al esclarecimiento de responsabilidades en el conflicto y en general a la construcción de la paz, se hace necesaria su permanencia en el territorio nacional, siendo esta de vital importancia para asegurar la implementación de los acuerdos celebrados.

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 los contenidos concretos del Acuerdo que se pretenden implementar, de tal manera que estas materias son desarrollos propios del acuerdo y la relación entre cada artículo y el Acuerdo no es incidental ni indirecta, como se explica a continuación.

Que en efecto, los artículos 1° al 5° del presente decreto se ajustan en su totalidad a facilitar el desarrollo de los puntos 3, 4 y 5 del Acuerdo Final en la medida en que buscan garantizar la permanencia en el país de los extranjeros pertenecientes a las FARC-EP para que participen en el desarrollo de los acuerdos y se limitan a (I) la creación de la Visa Residente Especial de Paz, (II) señalar las causales de su terminación, (III) de su cancelación y (IV) a la asignación de su reglamentación a través de la autoridad competente. La relación entre estas disposiciones y lo previsto en el Acuerdo Final es cercana o estrecha, puesto que se necesita que las personas de nacionalidad extranjera que militaron en las FARC-EP permanezcan legalmente en territorio nacional, para que puedan participar personalmente en forma activa en el proceso de implementación del Acuerdo Final, sin que los impedimentos en materia de visado planteen obstáculos a dicha permanencia. No se trata de una relación indirecta entre una y otra materia, sino al contrario, de una condición esencial para el adecuado cumplimiento del Acuerdo.

Que por las mismas razones explicadas en los párrafos precedentes, 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.

Que en cumplimiento del requisito de necesidad estricta y para garantizar la legalización de la presencia en territorio colombiano y consecuentemente la participación actual de los ciudadanos extranjeros pertenecientes a las FARC-EP en los procesos mencionados en los considerandos anteriores, y en general su contribución a la construcción de la paz, se

requiere que el Estado colombiano regularice la situación migratoria y la permanencia de estos ciudadanos en el país de manera inmediata, lo que implica la adopción de medidas urgentes en la formulación y ejecución de la política migratoria del país.

Que de por sí la materia relativa al otorgamiento de visas de residencia a ciudadanos extranjeros es una atribución legal del Gobierno nacional, ya que el parágrafo del artículo 1° de la Ley 1465 de 2011, "por la cual se crea el Sistema Nacional de Migraciones y se expiden normas para la protección de los colombianos en el exterior", dispone que, sin perjuicio de otras disposiciones legales y jurídicas, el Ministerio de Relaciones Exteriores será el encargado de la formulación y ejecución de la Política Migratoria; y que dentro de las funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores establecidas en el Decreto número 869 de 2016, se encuentran las de formular, orientar, ejecutar y evaluar la política migratoria de Colombia y otorgar las autorizaciones de ingreso de extranjeros al país.

Que la creación de visas no es, en sí misma, un asunto que requiera una amplia discusión democrática ni que deba ser sometido al proceso deliberativo ante el Congreso de la República en la medida en la que ya es una facultad atribuida al Gobierno nacional, no siendo entonces necesario acudir al trámite legislativo ordinario ni al trámite legislativo especial del "fast track".

Que resulta imperioso otorgarles a los extranjeros de las FARC una garantía de seguridad jurídica migratoria, estabilidad y permanencia de su situación en el país, y que un decreto con rango de ley vinculado directamente en su temática al Acuerdo Final y derivado de las normas constitucionales pertinentes a dicho proceso es la herramienta idónea para conseguir este objetivo.

Que de conformidad con lo previsto en el artículo 2° del Acto Legislativo 01 de 2016, para asegurar la construcción de una paz estable y duradera es necesario adoptar un marco que ofrezca las condiciones de seguridad y estabilidad jurídica propias de una norma con fuerza

de ley.

Que la creación de una modalidad especial de visa de residencia no es un asunto sujeto a reserva de ley, ni materia de regulación mediante leyes estatutarias u orgánicas, ni equivale a la expedición de un código, ni requiere mayorías legislativas especiales, ni constituye la creación de un impuesto.

Que por lo anteriormente expuesto,

DECRETA:

Artículo 1°. Visa Residente Especial de Paz (RES). Créase la Visa Residente Especial de Paz, la cual podrá ser otorgada a los ciudadanos extranjeros miembros de las FARC-EP, que se encuentren en los listados entregados por representantes de dicha organización y verificados por el Gobierno nacional conforme lo dispuesto en el Acuerdo Final, una vez surtido el proceso de dejación de armas y tránsito a la legalidad, y que pretendan fijar su domicilio en Colombia y establecerse en el país de manera indefinida.

El extranjero titular de visa Residente Especial de Paz quedará autorizado a ejercer cualquier ocupación legal en el país, incluidas aquellas que se desarrollen en virtud de una vinculación o contrato laboral. La vigencia de esta visa será indefinida.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Relaciones Exteriores podrá autorizar y expedir Visa Residente Especial de Paz en calidad de Beneficiario al cónyuge o compañero(a) permanente y a los padres e hijos menores de veinticinco (25) años que dependan económicamente del titular, previa prueba del vínculo o parentesco, o dependencia económica. En estos casos, la ocupación del beneficiario será “hogar” o “estudiante”.

Parágrafo 2°. Los titulares de la visa especial residente de paz podrán optar por la nacionalidad colombiana en los mismos términos del artículo 5° de la Ley 43 de 1993, o en

las normas que lo modifiquen, sustituyan o adicionen.

Artículo 2°. Causales de terminación de la vigencia de la Visa Residente Especial de Paz (RES). La vigencia de la visa podrá terminar, sin que medie pronunciamiento de la autoridad migratoria o de visas, en los siguientes casos:

1. Por solicitud escrita del titular.

2. Si el extranjero a quien se le otorgó, se ausenta del territorio nacional por un término igual o superior a dos (2) años continuos.

Artículo 3°. Cancelación de la Visa. La visa Residente Especial de Paz podrá ser cancelada únicamente por las siguientes causales:

1. Incumplimiento de las obligaciones derivadas del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición (SIVJRNR) según certifique la Jurisdicción Especial para la Paz.

2. Incumplimiento de las obligaciones y deberes establecidos en las normas que reglamenten el proceso de reincorporación de acuerdo con los lineamientos definidos en el Consejo Nacional de Reincorporación.

3. Cuando incurra en conductas violatorias de la ley penal posteriores al 1° de diciembre de 2016, salvo que se trate de conductas estrechamente vinculadas al proceso de dejación de armas, según lo determine la autoridad judicial competente.

4. Cuando se demuestre que presentó documentación falsa para su obtención.

Parágrafo. Como consecuencia de la cancelación de la visa, los titulares de la misma podrán ser sujetos de medidas administrativas migratorias. Los titulares de la Visa Residente Especial de Paz solo podrán ser expulsados del territorio nacional cuando incurran en las causales contempladas en este artículo.

Artículo 4°. Reglamentación. Los requisitos para el otorgamiento de la Visa Especial de Paz serán fijados mediante acto administrativo del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Artículo 5°. Vigencia. El presente decreto rige a partir de su publicación.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. C., a 18 de mayo de 2017.

AURELIO IRAGORRI VALENCIA

El Viceministro de Asuntos Multilaterales del Ministerio de Relaciones Exteriores, encargado de las funciones del despacho de la Ministra de Relaciones Exteriores,

Francisco Javier Echeverri Lara.