



Universidad Libre Facultad de Derecho Bogotá

Honorables

MAGISTRADOS CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

Magistrado ponente: ALBERTO ROJAS RÍOS

E.S.D.

Referencia: Expediente número RDL-031.

Revisión de constitucionalidad del Decreto Ley 898 de 2017.

Asunto: Intervención ciudadana (Decreto 2067 de 1991, artículo 7º).

JORGE KENNETH BURBANO VILLAMARIN, actuando como ciudadano y **Director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá** y **NORBERTO HERNÁNDEZ JIMÉNEZ**, actuando como ciudadano y **docente del área de Derecho Penal de la Universidad Libre**, identificados como aparece al pie de nuestras correspondientes firmas, dentro del término señalado mediante auto datado 1º de junio de 2017, de conformidad con lo establecido en el numeral 1º del artículo 242 Constitucional y el artículo 7º del Decreto 2067 de 1991, presentamos la siguiente intervención, en defensa de la supremacía e integridad de la Constitución Política de Colombia de 1991.

1. DE LA NORMA OBJETO DE CONTROL AUTOMÁTICO (artículo 2º, Acto Legislativo 1 de 2016)

Se trata del Decreto Ley 898 del 29 de mayo de 2017, "*Por el cual se crea al interior de la Fiscalía General de la Nación la Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimiento sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo, en cumplimiento a lo dispuesto en el Punto 3.4.4 del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, se determinan lineamientos básicos para su conformación y, en consecuencia, se modifica parcialmente la estructura de la Fiscalía General de la Nación, la planta de cargos de la entidad y se dictan otras disposiciones*".

2. CONSIDERACIONES DEL OBSERVATORIO DE INTERVENCIÓN CIUDADANA CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD LIBRE

Colombia de 1991 y verificarse el cumplimiento de los requisitos relacionados en la sentencia C-699/16¹.

Para sustentar nuestra posición, la estructura argumentativa se dividirá en 4 secciones: (i) *Protección a los defensores de derechos humanos – Estado de cosas inconstitucional*. En este punto se hace un argumento preliminar para justificar la procedencia de lo normado; (ii) *Condiciones constitucionales Decretos con fuerza de ley – fast track*. En este acápite se analizan los requisitos establecidos mediante la sentencia C-699/16 para el análisis de constitucionalidad de este tipo de normas; (iii) *Cláusula general de competencia legislativa en organismos de control y de la Fiscalía General de la Nación– Estructura administrativa y de personal*. Este punto complementa el análisis respecto al requisito relacionado con los límites competenciales exigido para esta clase de normas, de conformidad con la materia regulada y (iv) *Examen material de constitucionalidad*. Tras superior el análisis de forma, en este último segmento se llega a una conclusión luego de estudiar de manera integral el articulado del Decreto Ley 898 de 2017 y confrontarlo con el contenido de la Constitución Política de Colombia de 1991.

Al final del documento se encontrarán las conclusiones y la solicitud que se hace ante esta Corporación, en virtud del cumplimiento de los requisitos constitucionales satisfechos por la norma estudiada.

2.1. Protección a los defensores de derechos humanos – Estado de cosas inconstitucional.

La Corte Constitucional colombiana, mediante sentencia T-590 de 1998², declaró el estado de cosas inconstitucional³ ante la falta de protección a los defensores de derechos humanos, luego de poner en evidencia la sistemática violación de los derechos fundamentales de ese grupo, “*dado el clima generalizado de intolerancia y violencia del que son objeto por dedicarse a la promoción de las garantías más básicas del ser humano*”⁴.

Con base en la figura del estado de cosas inconstitucional⁵ - que amplía la dimensión subjetiva encomendada al juez constitucional colombiano en sede de acción de tutela,

¹ M.P. María Victoria Calle Correa

² M.P. Alejandro Martínez Caballero

³ A partir de la sentencia T-025 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, se ha depurado esta doctrina y se valoran los siguientes aspectos para establecer que una situación fáctica se adecúa al estado de cosas inconstitucional: (i) la vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas; (ii) la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos; (iii) la adopción de prácticas inconstitucionales, como la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado; (iv) la no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos; (v) la existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante y (vi) si todas las

hacia una dimensión objetiva⁶ -, en la referida sentencia del año 1998, se dispuso *“HACER UN LLAMADO A PREVENCIÓN a todas las autoridades de la República para que cese tal situación, y, solicitar al Procurador General de la Nación y al Defensor del Pueblo que dentro de la obligación constitucional de guardar, proteger y promover los derechos humanos se le dé un especial favorecimiento a la protección de la vida de los defensores de los derechos humanos. Y HACER UN LLAMADO a todas las personas que habitan en Colombia para que cumplan con el mandato del artículo 95 de la Constitución que los obliga a defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica”*

En el ámbito internacional, debe tenerse en cuenta un instrumento que aunque no es vinculante en el ordenamiento jurídico colombiano⁷, ofrece pautas de interpretación sobre el tema: la *Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos*, aprobada por Naciones Unidas mediante su Resolución 53/144 (9 de diciembre de 1998).

En este, se enuncian entre otros, los siguientes derechos y deberes:

- ✓ *El derecho a estudiar y debatir si los derechos humanos tienen reconocimiento en la ley y en la práctica*
- ✓ *El derecho a denunciar las acciones y omisiones que se estimen violatorias de esos derechos*
- ✓ *El derecho a participar en actividades pacíficas contra las violaciones de los mismos*
- ✓ *El derecho a presentar críticas y propuestas ante las entidades gubernamentales y estatales, y a llamar la atención sobre cualquier actuación de la autoridad que pueda obstaculizar su labor, o impedir la promoción, protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales*
- ✓ *El derecho a la protección del Estado frente a toda violencia, amenaza, represalia, discriminación negativa de hecho o de derecho, presión o cualquier otra acción arbitraria que afecte el ejercicio legítimo de sus derechos*
- ✓ *El derecho a una eficaz protección legal en los eventos en que las personas reaccionan o se oponen, por medios pacíficos, a las acciones u omisiones imputables a los Estados que violen los derechos humanos y las libertades fundamentales, y a los actos de violencia perpetrados por individuos o grupos particulares que afecten el disfrute de esos derechos y libertades*
- ✓ *El deber y la responsabilidad de toda persona, individualmente o en grupo, de proteger la democracia, promover los derechos humanos y las libertades fundamentales, y contribuir al fomento y al progreso del Estado de derecho*
- ✓ *El deber y la responsabilidad de toda persona de contribuir, individual o colectivamente, a la promoción de un orden social e internacional en el que los derechos y libertades enunciados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos de derechos humanos puedan tener aplicación.*

En virtud de lo anterior, la creación de una Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres que atentan contra defensores de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos es acordé con la preocupación

diagnosticada por esta Corporación desde el año 1998 y el llamado realizado en la parte resolutoria de su decisión, para afrontar esta situación.

2.2. Condiciones constitucionales Decretos con fuerza de ley – fast track

Mediante sentencia C-699/16 se fijaron las condiciones constitucionales para los decretos con fuerza de ley proferidos por la vía del *fast track*. En virtud de lo anterior, previo al examen material de estas normas, se deben satisfacer los requisitos de temporalidad, conexidad, finalidad, necesidad estricta y límites competenciales⁸.

De cara a estas exigencias, se observa que el Decreto Ley 898 de 2017 cumple con los lineamientos especificados por este Tribunal Constitucional⁹, como se anota:

- a. Temporalidad. El texto fue expedido dentro del término de 180 días contados a partir de la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2016.
- b. Conexidad objetiva, estricta y suficiente. El texto tiene relación con los puntos 1.1.1. del *acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*¹⁰ (extinción de dominio), 2.1.2.1 y 2.1.2.2. relativos al sistema de seguridad en el ejercicio de la política y garantías para **líderes de organizaciones y movimientos sociales y defensores de derechos humanos**, 3.4.3 (Comisión Nacional de Garantías), 3.4.4 (lucha contra organizaciones criminales), 5.1.2 (obligaciones de la Fiscalía en relación con el componente de justicia desarrollado por la JEP) y 5.1.3.7 (persecución de bienes de las FARC-EP).
- c. Finalidad y necesidad. Congruente con el punto b. (*supra*), el texto facilita y asegura el desarrollo normativo del *acuerdo*.
- d. Límites competenciales. El texto no afecta las competencias constitucionales expresamente atribuidas a los diferentes órganos del poder público. Esto sin perjuicio de lo normado en los artículos 150-7 y 253 Constitucionales, por las razones que se exponen en el siguiente acápite.

2.3. Cláusula general de competencia legislativa en organismos de control y de la Fiscalía General de la Nación– Estructura administrativa y de personal

Tal y como ha sido afirmado por la Corte Constitucional mediante sentencias C-401/01¹¹, 402/01¹² y 409/01¹³, no existe mandato constitucional alguno que limite la regulación de esta materia y la radique de manera exclusiva en cabeza del legislador, razón por la cual puede ser objeto, incluso, de facultades extraordinarias (artículo 150-10 Constitucional), como aquellas que fueron otorgadas en virtud del literal a) del artículo 1 de la Ley 1654 de 2013, mismas que fueron ejercidas mediante el Decreto Ley 16 de 2014 “*Por el cual se modifica y define la estructura orgánica y funcional de la*

⁸ Reiterados en las sentencias C-160/17, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado y C-289/17, M.P. Aquiles Arrieta Gómez

⁹ –

Fiscalía General de la Nación” y que fue objeto de estudio por esta Corporación mediante sentencia C-232/16¹⁴.

Ahora bien, de conformidad con lo enunciado en la sentencia C-699/16:

*“El artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016 establece una habilitación legislativa extraordinaria para que el Presidente de la República expida decretos ley con el objetivo de facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final para la terminación del conflicto. Esta habilitación tiene las siguientes características. (i) No excluye otras leyes habilitantes, en virtud de las cuales se le confieran al Presidente de la República facultades extraordinarias dentro del orden constitucional permanente para desarrollar o implementar un acuerdo final. (ii) En cuanto se refiere a las allí conferidas, suponen refrendación popular del acuerdo final, en los términos indicados en el apartado correspondiente al análisis del cargo anterior. (iii) Se extiende solo por 180 días. (iv) **No puede usarse para expedir actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes códigos, leyes que necesitan mayorías calificada o absoluta para su aprobación, ni para decretar impuestos.** (v) Se sujetan a control constitucional automático posterior a su entrada en vigencia dentro de los dos meses siguientes a su expedición. (vi) Aunque no lo dice expresamente, en la medida en que no son admisibles las reformas tácitas a la Constitución, **tampoco pueden usarse las facultades extraordinarias para regular asuntos sujetos a reserva de ley que no estén mencionados en el artículo 150-10 de la Carta Política o en el artículo 2 acusado, tales como la restricción de la libertad de expresión, la creación de delitos o el incremento penas (CP arts. 29 y 93).** Como se observa, la habilitación legislativa es entonces temporal pues solo puede ejercerse dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigencia del Acto Legislativo 1 de 2016; está temáticamente limitada, por cuanto solo puede usarse para asegurar y facilitar la implementación del acuerdo final; **cuenta con restricciones competenciales, ya que no puede ejercerse para expedir actos legislativos ni determinado tipo de normas;** los decretos ley expedidos en virtud de estas facultades se sujetan a control constitucional, el cual debe ser automático, posterior e integral, razón por la cual la Corte podrá revisar tanto el procedimiento de formación –que incluye la competencia- como su contenido.” (Resaltado fuera del texto).*

En el mismo sentido, en la sentencia C-253/17¹⁵, se advierte:

*“37.3. Junto al límite material, el artículo 2º ejusdem determina un grupo de **asuntos excluidos de la habilitación legislativa extraordinaria.** De esta manera, se determina que las facultades en mención “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.” (Resaltado original).*

Corolario de lo anterior, se observa que la materia regulada por el Decreto Ley 898 de 2017 no hace parte de las exclusiones señaladas por esta Corporación, respetándose de esta forma los límites competenciales.

2.4. Examen material de constitucionalidad

quedando salvaguardado el principio de legalidad (en especial), así como las competencias reguladas por los artículos 250 y 251 Constitucional, que no son alteradas.

Por el contrario, la norma examinada se configura en una herramienta para proyectar la Constitución, junto con los derechos y deberes en ella consagrados, permitiendo cumplir los compromisos internacionales con los defensores de derechos humanos (en especial), quienes han sido catalogados como sujetos de especial protección¹⁶ y por ende esta clase de medidas se tornan adecuadas.

3. CONCLUSIÓN

Teniendo en cuenta lo expuesto y siguiendo lo expresado por esta Corporación en la Sentencia C-224/17¹⁷, M.P. Alberto Rojas Ríos, consideramos que el Decreto Ley 898 de 2017 cumple con todos los requisitos para su formación.

En cuanto a la forma

- El Decreto con fuerza ley 898 de 2017 fue suscrito por el Presidente de la República, así como por el Viceministro técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, encargado de las funciones del despacho del Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Ministro de Justicia y del Derecho y la Directora del Departamento Administrativo de la Función Pública.
- Consta de un título adecuado, se invoca la cláusula de habilitación constitucional (Acto Legislativo 01 de 2016) y contiene una exposición de motivos.
- El texto fue expedido dentro del término de 180 días contados a partir de la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2016, siendo sometido a un control automático de constitucionalidad.
- De igual manera, el Decreto Ley 898 de 2017, logra superar los juicios de conexidades extrínseca e intrínseca, finalidad y necesidad estricta de la medida.

En cuanto al contenido material

- Los artículos que integran el Decreto Ley 898 de 2017 se ajustan a la Constitución, por cuanto se ciñen a los compromisos constitucionales e internacionales de salvaguarda y protección de los líderes sociales y políticos, defensores de derechos humanos y personas vinculadas con la implementación del Acuerdo Final.
- De igual manera, la conformación y funcionamiento de una Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas

integran, ni tampoco desconoce las competencias asignadas al Congreso de la República en materia de política criminal.

En consecuencia, solicitamos a la Honorable Corte Constitucional declarar la exequibilidad de la norma jurídica *sub examine*.

Atentamente,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Kenneth 30', written in a cursive style.

JORGE KENNETH BURBANO VILLAMARIN
Director Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional
Facultad de Derecho Universidad Libre, Bogotá.
Calle 8 5-80, Segundo Piso. Cel. 3153465150
Correo: jkbv@hotmail.com

NORBERTO HERNÁNDEZ JIMÉNEZ
Miembro del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional
Docente del Área de Derecho Penal
Facultad de Derecho Universidad Libre, Bogotá
Calle 8 5-80, Centro de Investigaciones. Cel. 3183778724
Correo: norberto.hernandezj@unilibrebog.edu.co