



## Universidad Libre Facultad de Derecho Bogotá

---

Honorables

**MAGISTRADOS CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA**

Magistrado ponente: **CARLOS BERNAL PULIDO**

E.S.D.

Referencia: **Expediente número RDL-020**. Decreto Ley 885 del 26 de mayo de 2017, por medio del cual se modifica la Ley 434 de 1998 y se crea el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia.

Asunto: **intervención ciudadana** según Decreto 2067 de 1991, artículo 7.

**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**; **LAURA MELISSA POSADA ORJUELA**, abogada y **DIANA ALEJANDRA CALDERÓN MAHECHA** estudiante Facultad de Derecho, de la **Universidad Libre**, actuando como ciudadanas; todos identificados como aparece al pie de nuestras firmas, vecinos de Bogotá, dentro del término legal según autos del 05 y 23 de Junio de 2017, de conformidad con lo establecido en el artículo 242 numeral 1 de la C.P y el artículo 7 Decreto 2067 de 1991, presentamos la siguiente intervención ciudadana con respecto al auto de la referencia y en defensa de la supremacía e integridad de la Constitución de Colombia de 1991.

### **1. CONSIDERACIONES DEL OBSERVATORIO DE INTERVENCIÓN CIUDADANA CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD LIBRE-BOGOTÁ. (EN ADELANTE OICC)**

La Corte Constitucional (en adelante CortConst) ha establecido las exigencias de constitucionalidad de los decretos-leyes expedidos en virtud del art.2 del AL.01/2016, las cuales deben tener una conexidad estricta, objetiva y suficiente<sup>1</sup>, lo anterior para reducir el poder excepcional del Presidente de la República en el ejercicio de éstas facultades extraordinarias<sup>2</sup>, posteriormente, las reglas fueron concretadas por la CortConst bajo las premisas de la separación y colaboración armónica de poderes, el sistema de frenos y contra-pesos y particularmente el ejercicio de controles interorgánicos entre las ramas que ejercen la función estatal<sup>3</sup>, convirtiéndolas en requisitos mínimos que debe tener en cuenta el ejecutivo al momento del ejercicio de las facultades extraordinarias, las cuales son a) competencia material; b) criterio de conexidad; c) criterio de finalidad; y, d) estricta necesidad.<sup>4</sup>

Igualmente, estas reglas, según la Corte, obedecen a exigencias formales y materiales para la constitucionalidad de los decretos leyes. En síntesis, las exigencias formales, obedecen a a) la regla de temporalidad de los 180 días, según el art.2 del AL.01/2016; b) el decreto debe estar firmados por el Presidente de la República y el Ministro correspondiente, b) contener un título; c) invocar expresamente la facultad ejercida; y, d) consagrar una exposición de motivos<sup>5</sup>. En lo que tiene que ver con los requisitos materiales de constitucionalidad se pueden sintetizar en los siguientes: a) el decreto-ley debe estar precedido de una motivación suficiente<sup>6</sup>; b) los decretos-leyes que profiera el Presidente de la República deben tener por objeto facilitar y asegurar la

---

<sup>1</sup> CortConst SC 699/2016.

<sup>2</sup> CortConst SC 699/2016.

<sup>3</sup> CortConst SC 160/2017.

<sup>4</sup> CortConst SC 160/2017.

<sup>5</sup> CortConst SC 174/2017.

<sup>6</sup> CortConst SC 253/2017.

implementación del Acuerdo Final, para lo cual, la CortConst debe verificar que i) tengan una conexidad objetiva, estricta (juicio de finalidad) y suficiente con el Acuerdo Final; ii) cumplir con un criterio de necesidad estricta en su expedición, que demuestre el carácter imperioso y urgente de la regulación, así como la falta de idoneidad del procedimiento legislativo ordinario o especial; iii) que se respeten las reservas establecidas en el AL.01/2016 y en la arquitectura constitucional de 1991<sup>7</sup> y iv) la materia reglamentada no debe contener una reserva de ley establecidas en el AL.01/2016 o en las establecidas en la Constitución.

## **I. EXIGENCIAS FORMALES PARA LA CONSTITUCIONALIDAD DE LOS DECRETOS-LEYES**

Los requisitos formales anteriormente enunciados se encuentran cumplidos en el marco de la expedición de este decreto, en primer lugar, el decreto se ha expedido en el marco de los 180 días posteriores a la firma del Acuerdo Final, tal como lo dicta el Acto Legislativo 01 de 2016, en segundo lugar, el decreto contiene el título “Por medio del cual se modifica la Ley 434 de 1998 y se crea el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia”. En tercer lugar, el decreto hace referencia explícita a las facultades extraordinarias conferidas por el Acto Legislativo 01 de 2016 y finalmente, el decreto contiene una exposición de motivos, la cual por tener una conexión con las exigencias materiales se estudiará en el siguiente acápite.

## **II. EXIGENCIAS MATERIALES DE CONSTITUCIONALIDAD. DE LA CONEXIDAD OBJETIVA, ESTRICTA, SUFICIENTE Y LA NECESIDAD ESTRICTA DEL DECRETO LEY 885 DEL 26 DE MAYO DE 2017**

Con respecto a la Conexidad Objetiva, la CortConst establece que se refiere a la necesidad de que el Gobierno demuestre un vínculo cierto y verificable entre el contenido del Acuerdo Final y la materia del decreto respectivo. La Conexidad Estricta, términos de la CortConst, se refiere a la carga argumentativa para el Gobierno, consistente en demostrar que el desarrollo normativo contenido en el decreto responde de manera precisa a un aspecto definido y concreto del Acuerdo<sup>8</sup>. Esta valoración supone una labor de dos niveles: a) el gobierno deberá identificar el contenido preciso del Acuerdo; y, b) demostrar que la medida está vinculada con el Acuerdo.<sup>9</sup>

De conformidad con estos preceptos, es posible concluir que los requisitos de conexidad se encuentran cumplidos a cabalidad, por las siguientes razones: la página No 3 del Decreto Ley objeto de la presente intervención hace referencia al punto 2.2.4 del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, en el mismo, se expone que en este punto se pactó la necesidad de crear el Consejo Nacional para la Reconciliación y la Convivencia, y que el mismo tendrá por objeto asesorar y acompañar al Gobierno en la puesta en marcha de mecanismos y acciones relacionadas todas ellas, con la consecución del derecho a la paz. Una vez verificado este numeral en el Acuerdo Final, se logra constatar que en efecto el mismo obedece a la creación de este Consejo, razón por la cual se cumple con los requisitos de conexidad objetiva y estricta. Lo propio, también se desprende del punto 3.4.7.4.4 en lo que tiene que ver con la ejecución del Programa de Reconciliación, Convivencia y Prevención de la Estigmatización; el punto 6.1.7.1 sobre la participación de la sociedad civil en el seguimiento y verificación de la implementación del acuerdo y el punto 2.2.4 sobre la creación de los Consejos Territoriales de Reconciliación y Convivencia, que a su vez se desarrollan de forma transversal en los puntos 2, 3 y 5 del Acuerdo Final.

La Conexidad Suficiente –sostiene la CortConst- está vinculada al deber del Gobierno de demostrar el grado de estrecha proximidad entre las materias objeto de regulación y el contenido del Acuerdo Final<sup>10</sup>, así las cosas, los puntos a modificarse de la Ley 434 de

<sup>7</sup> CortConst SC 253/2017 y SC 331/2017.

<sup>8</sup> CortConst SC 253/2017.

<sup>9</sup> CortConst SC 253/2017.

<sup>10</sup> CortConst SC 253/2017.

1998 mediante el presente decreto, fueron sustentados por el Gobierno nacional en términos de conexidad suficiente.

En primer lugar, es necesario poner de presente que en aras de modificar el Consejo Nacional de Paz existente y dar cumplimiento a lo pactado en el Acuerdo Final, resulta necesario indicar el objeto del nuevo Consejo de Paz, así como los principios rectores que son transversales al Acuerdo Final, tales como: participación, enfoque territorial y enfoque diferencial, pilares fundamentales de lo pactado. En lo que tiene que ver con la participación política, el Acuerdo Final establece que para la creación de este Consejo se debe contar la participación amplia de todos los sectores sociales, razón por la cual se justifica la modificación del artículo 4, mediante el cual se identifica que el Consejo estará conformado por, además de representación de las tres ramas del poder público, con partidos y movimientos políticos, así como organizaciones de la sociedad civil de diversa índole.

Finalmente, disposiciones que han sido modificadas y que tienen que ver con el carácter estructural y orgánico del Consejo, tienen una estrecha relación con lo establecido en el Acuerdo Final, ya que el mismo plantea la necesidad de una reestructuración que tenga en cuenta los enfoques diferenciales y regionales y que incluya nuevas funciones y los medios para desarrollarlas. Así, puede verificarse cómo las funciones del Consejo que quedaron establecidas en el Decreto, son exactamente las mismas que fueron planteadas en el punto 2.2.4 del Acuerdo Final.

El requisito de Necesidad Estricta se deriva del principio de separación y colaboración armónica de poderes y la vigencia del modelo constitucional. Con respecto a este requisito, la utilización de las facultades especiales del Presidente de la República establecidas en el art.2 del AL.01/2016 es de carácter excepcional, de esta manera, la cláusula general de concreción del Acuerdo Final debe realizarse por a) las medidas establecidas por la Constitución Política en un ejercicio normal del derecho constitucional; o, b) por la institución del procedimiento legislativo especial para la Paz establecido en el AL.01/2016 en cabeza del Congreso de la República<sup>11</sup>.

Esta condición exige que el Gobierno demuestre que tanto los mecanismos del derecho constitucional ordinario, como el procedimiento legislativo especial para la Paz no sean idóneos para regular la materia objeto del decreto<sup>12</sup>. Por ende, dicho requisito impone la carga argumentativa al Presidente de demostrar el carácter imperioso de la medida adoptada en el decreto. En este sentido, esta carga argumentativa está cumplida en el presente Decreto, teniendo en cuenta que, por un lado, se precisa que el mismo no regula asuntos expresamente excluidos por el Acto Legislativo 01 de 2016, tales como actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes códigos, leyes que requieren mayoría calificada o absoluta para su aprobación, decretar impuestos o temas de reserva legal, tal es así, que se establece en la página 3 que el Decreto tiene i) una naturaleza de tipo instrumental en aras de impulsar de manera urgente la política de reconciliación, convivencia y prevención de la estigmatización, y ii) tiene el potencial de asegurar y facilitar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final.

Asimismo, indica el Gobierno que “(...) en cumplimiento del requisito de necesidad estricta, (...) no es imprescindible agotar el trámite legislativo ordinario ni el procedimiento legislativo especial del artículo 1 del Acto legislativo 01 de 2016 en razón a que la creación de dicha institución corresponde a un deber del Gobierno nacional en cumplimiento del artículo 22 y el numeral 6 del artículo 95 de la Constitución.” Igualmente el Gobierno hace hincapié en la necesidad de conformar este Consejo para desarrollar el Programa de Reconciliación, Convivencia y Prevención de la Estigmatización, lo cual demanda un grado de urgencia institucional superlativa, esto, para consolidar el fin del conflicto y matizar las circunstancias que permitieron la persistencia del conflicto armado, restablecer los lazos de confianza y generar espacios de encuentro en las

---

<sup>11</sup> CortConst SC 699/2016.

<sup>12</sup> CortConst SC 253/2017.

comunidades para contribuir de manera decisiva a la creación de un clima de convivencia y reconciliación, particularmente en los territorios más afectados por el conflicto armado.

Igualmente, manifiesta el Gobierno en el decreto, que como parte de la CSIVI Ampliada, el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia, deberá entrar en funcionamiento a la mayor brevedad posible, con el fin de ser un actor fundamental para poner en conocimiento a la sociedad civil los avances en la implementación, contribuir al desarrollo del Acuerdo Final a través de sus recomendaciones en materia de reconciliación, convivencia y no estigmatización, y asegurar la estabilidad del fin del conflicto.

Lo anterior, en consideración de los suscritos interesados y miembros del Observatorio de Intervención Ciudadana, resulta suficiente para exponer la necesidad estricta del trámite de este Decreto, por lo cual se solicita que se declare cumplido este requisito, y en síntesis, que se cumple con los requisitos materiales de validez constitucional de esta norma. En este orden de ideas, consideramos imperiosa la necesidad de que en efecto, el Consejo brinde información adecuada a la sociedad civil y establezca recomendaciones correspondientes, teniendo en cuenta la agilidad en el desarrollo e implementación de los diversos puntos del Acuerdo.

Así las cosas, partiendo del hecho de que en el Acuerdo se pactaron como ejes principales el pluralismo, la participación de todos los sectores de la sociedad civil y el enfoque diferencial, y que tal como se desprende del Decreto, se optó porque el Consejo lo conformaran de forma amplia diversas organizaciones y movimientos, sus conceptos, difusión y recomendaciones en materia de implementación son vitales para el respeto de todas las opiniones en esta etapa. Un trámite de ley orgánica o del procedimiento legislativo especial así, resultaría infructuoso pues si se espera hasta que se culminen los trámites ordinarios de ley o de proceso legislativo especial para la creación de este Consejo, varias medidas de implementación quedarían sin los conceptos, recomendaciones, difusión y medidas de reconciliación del mismo, lo cual sería desfavorable y contrario a los principios de participación y pluralismo, pactados en el Acuerdo y en sí, en la Constitución Política.

### **III. CONSIDERACIONES COMPLEMENTARIAS**

Expresada la conexidad del decreto y la necesidad estricta del trámite que se le ha dado al mismo, bajo observancia con el Acuerdo Final, a la luz de los parámetros establecidos por la Corte, han de resaltarse apartes del articulado que a criterio del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional, están llamados a ser retirados o a ser complementados ya que su contenido específico no guarda conexidad con el acuerdo, o no tiene una carga argumentativa suficiente.

**a. Del párrafo 1, artículo 3º: *“Si existiere conflicto armado interno, podrán igualmente participar los actores armados irregulares, siempre y cuando, a juicio del Consejo, hayan manifestado su voluntad expresa de participar en un proceso de paz.”***

Este aparte normativo no demuestra conexidad de carácter objetivo, estricto y suficiente con el Acuerdo Final para la terminación del conflicto, pues si bien en este, está pactada la participación de diversos sectores y movimientos en la política de construcción de paz, no hay una estipulación expresa sobre la participación de grupos que en época de posconflicto aún se reconozcan como al margen de la ley.

Además, si bien es cierto le corresponde la Presidente de la República el manejo institucional y primario del orden público, las políticas con vocación de permanencia respecto al manejo de distintos actores armados diferentes a las FARC-EP deben ser concretadas por las instituciones del Derecho Constitucional Ordinario, en virtud del art. 189 num.4 de la ConstPol.

Por tanto, para el Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional el engranaje democrático que emerge del acuerdo final supone la participación de aquellos que reconozcan justamente las vías democráticas para el cambio de la política nacional y no a aquellos que distan de dichas vías haciendo uso de las armas, en contraposición a lo que establecen los artículos 2 y 22 de la Constitución Política; por lo que si hay participación de representantes de estos grupos deberá hacerse en el marco de la legalidad, previo acuerdo de las disidencias armadas con el gobierno nacional, y haciendo uso de los mecanismos democráticos para la terminación del conflicto y el desuso de las armas. Es por esta razón, que se solicita que este aparte se declare inexecutable.

## **2. CONCLUSIONES**

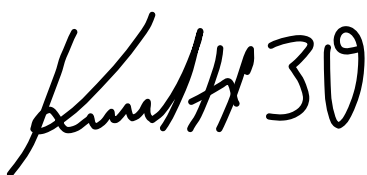
Considerando la naturaleza instrumental del decreto y su vocación de fortalecer las políticas de paz y reconciliación, que resultan de suma importancia en un contexto de posconflicto como el que vive nuestro país, el Observatorio de Intervención Ciudadana considera que la norma está llamada a mantenerse incólume y a ser desarrollada adecuadamente por sus destinatarios, a fin de coadyuvar los procesos de creación de políticas públicas en materia de reconciliación convivencia y prevención de la estigmatización y de generar espacios propositivos donde desde un enfoque diferencial e incluyente se brinde voz y voto a sectores políticos y sociales que históricamente no han sido participes de este tipo de consensos de discusión colectiva.

## **3. SOLICITUDES**

Se solicita comedidamente a la H. Corte Constitucional que disponga:

- I. La INEXEQUIBILIDAD del párrafo 1° del artículo 3 del decreto 885 de 2017.
- II. La EXEQUIBILIDAD de las demás normas sub examine.

De los señores Magistrados, atentamente.



**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](mailto:jkbv@hotmail.com)

Fdo. Autorizado **DACM**

**DIANA ALEJANDRA CALDERÓN MAHECHA**  
**Integrante del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional**  
**Estudiante de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre, Bogotá.**  
Tel. 305 7122260  
Correo: [alecalma2014@gmail.com](mailto:alecalma2014@gmail.com)

Fdo. Autorizado **LMPO**

**LAURA MELISSA POSADA ORJUELA**

**Miembro del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional**

**Abogada egresada de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre, Bogotá.**

Tel. 300 767 4782

Correo: [lauramposadao@gmail.com](mailto:lauramposadao@gmail.com)