



## Universidad Libre Facultad de Derecho Bogotá

---

Honorables.

**MAGISTRADOS CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA.**

Magistrado ponente **LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ.**

E.S.D.

Referencia: Intervención **Expediente número RDL-032.** Control automático Decreto 899 del 2017.

**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**, **JORGE RICARDO PALOMARES GARCÍA**, actuando como **docente del área de Derecho Público de la Universidad Libre** **EDGAR VALDELEÓN PABÓN** y **JAVIER ENRIQUE SANTANDER DÍAZ**, actuando como **ciudadanos y egresados de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá**, e identificados como aparece al pie de nuestras firmas, vecinos de Bogotá, dentro del término señalado en auto del 16 de junio del 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 de la referencia, en defensa de la supremacía e integridad de la Constitución de Colombia de 1.991.

### **1. CONSIDERACIONES DEL OBSERVATORIO DE INTERVENCIÓN CIUDADANA CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD LIBRE-BOGOTÁ.**

#### **I. CUESTIÓN METODOLÓGICA.**

La Corte Constitucional (en adelante CortConst) ha delineado 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-presos 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

---

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

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

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

el ejecutivo al momento del ejercicio de las facultades extraordinarias, las cuales son a) competencia materias; b) criterio de conexidad; c) criterio de finalidad; y, d) estricta necesidad<sup>4</sup> ; posteriormente, la CortConst identifica reglas de procedimiento en la formación del acto y la competencia, dentro del primero, la CortConst evidenció que éstas facultades deben a) estar firmadas por el Presidente de la República y el Ministro del ramo; b) traer un título; c) invoca expresamente la facultad ejercida; y, d) consagra una exposición de motivos<sup>5</sup>. En materia competencia, la CortConst identificó i) la regla de temporalidad de los 180 días según el art.2 del AL.01/2016; ii) determinó que el ejecutivo debe demostrar una conexidad teleológica entre el decreto-ley y el Acuerdo Final; iii) debe una congruencia entre la parte motiva y dispositiva del decreto-ley; iv) la materia reglamentada no debe contener una reserva de ley establecidas en el AL.01/2016 o en las establecidas en la Constitución; y, v) la verificación de la estricta necesidad en el uso de las facultades extraordinarias<sup>6</sup>. Dichas reglas fueron aplicadas por la CortConst al analizar el decreto-ley 154 del 2017 donde, además de determinar los criterios formalistas también los agrupó bajo los denominados juicio de conexidad intrínseca y extrínseca, finalidad y necesidad estricta de la medida tomada<sup>7</sup>.

Estas reglas responden de algún modo a exigencias formales y materiales para la constitucionalidad de los decretos-leyes que, según la CortConst, las primeras responden sobre la radicación en el gobierno de la competencia para ejercer dicha habilitación, la cual debe ser expedida dentro de los 180 días establecidos en el AL.01/2016 y el decreto-ley debe estar precedido de una motivación suficiente<sup>8</sup>; las segundas exigencias –en palabras de la CortConst- se derivan del propio AL.01/2016, según el cual los decretos-leyes que profiera el Presidente de la República deben tener por objeto facilitar y asegurar la implementación del Acuerdo Final, para lo cual, la CortConst debe verificar que a) deben tener una conexidad objetiva, estricta (juicio de finalidad) y suficiente con el Acuerdo Final; b) 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; y c) sin olvidar que deben respetarse las reservas establecidas en el AL.01/2016 y en la arquitectura constitucional de 1991<sup>9</sup>.

## II. DE LA CONEXIDAD OBJETIVA, ESTRICTA, SUFICIENTE Y LA NECESIDAD ESTRICTA DEL DECRETO 899 DEL 2017

Con respecto al control de los límites competenciales de los decretos expedidos por el Presidente de la República, la CortConst ha delineado los criterios a tener en cuenta para el juicio de constitucionalidad. Estos requisitos tienen la finalidad de facilitar y asegurar la implementación y desarrollo del Acuerdo Final<sup>10</sup>, es decir, estas facultades especiales del

---

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

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

<sup>6</sup> CortConst SC 174/2017.

<sup>7</sup> CortConst SC 224/2017.

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

<sup>9</sup> CortConst SC 253/2017 y SC 331/2017.

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

Presidente de la República establecidas en el art.2 del AL.01/2016 no se deben entender como una atribución genérica del Gobierno para la producción legislativa.

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. Con respecto al decreto 899 del 2017, se evidencia que la finalidad es el establecimiento de medidas e instrumentos para la reincorporación de los miembros de las FARC-EP<sup>11</sup>, dentro de estas medidas, se encuentra la creación de una organización especial de economía solidaria ECOMUN<sup>12</sup>, con una asesoría técnica y jurídica brindada por el Estado<sup>13</sup> y ayudas económicas brindadas por el Estado a los miembros de las FARC-EP tales como la asignación única de normalización, la renta básica, programas y proyectos productivos, proyectos colectivos productivos e individuales, planes y programas sociales y ayudas de seguridad social<sup>14</sup>, y todas estas medidas están previstas por el decreto 899 del 2017. De ahí que haya una conexidad objetiva entre el decreto y el Acuerdo Final.

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>15</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. Por ende, se incumplirá con este requisito cuando a) la referencia que haga el gobierno no tenga un nivel de precisión; o, b) no exista un vínculo verificable entre esa materia precisa y los contenidos del decreto respectivo, de manera que la norma extraordinaria termine regulando asuntos diferentes a los del Acuerdo Final<sup>16</sup>.

De acuerdo a lo anterior, el Presidente de la República sostiene que lo reglamentado en el decreto 889 del 2017 se encuentra en el punto 3.2. del Acuerdo Final, dentro del cual se encuentra la asignación de recursos concretos<sup>17</sup>. Los directos beneficiarios de la norma, tal y como lo establece la Subsecc.3.2.2.4 del Acuerdo Final<sup>18</sup>. El censo socioeconómico, programas y proyectos de carácter general y particular y la asignación concreta de ayudas monetarias<sup>19</sup>.

Estas referencias obtienen tanto un nivel de precisión concreta de fijación de política pública en materia de reincorporación de los miembros de las FARC-EP y la concreción precisa de lo establecido en el Acuerdo Final, de ahí que haya una conexidad estricta en el decreto 889 del 2017.

---

<sup>11</sup> Decreto 899 del 2017. Art.1.

<sup>12</sup> Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz estable y duradera. Punto 3.2. Reincorporación de las FARC-EP a la vida Civil- en lo económico, lo social y lo político- de acuerdo con sus intereses. Secc.3.2.2 organización para la reincorporación económica y social. Subsecc. 3.2.2.1. organización para la reincorporación colectiva económica y social.

<sup>13</sup> Acuerdo Final. Punto. 3.2. Secc.3.2.2. Subsecc.3.2.2.1.

<sup>14</sup> Acuerdo Final. Punto 3.2. Secc. 3.2.3. Subsecc. 3.2.2.6. lits. a, b, c. Subsecc. 3.2.2.7. y Subsecc. 3.2.2.8.

<sup>15</sup> CortConst SC 253/2017.

<sup>16</sup> CortConst SC 253/2017.

<sup>17</sup> Decreto 889 del 2017. Conexidad estricta. Consideración 2. Art.1

<sup>18</sup> Decreto 889 del 2017. Conexidad estricta. Consideración 3. Art.2

<sup>19</sup> Decreto 889 del 2017. Conexidad estricta. Consideración 5. Arts.10, 11, 12, 13 y 14.

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>20</sup>. De acuerdo con el presente requisito, el decreto 899 del 2017 contiene el cumplimiento de dicha exigencia, al respecto, considera el Observatorio de Intervención Ciudadana que con el cabal cumplimiento de la conexidad objetiva y estricta, automáticamente la conexidad suficiente está superada, pues los requisitos exigidos por la CortConst en los dos primeros sugieren la aceptación suficiente de la materia regulada con el Acuerdo Final. Pues si lo que se exige con el requisito de conexidad suficiente es que las argumentaciones del Gobierno no sean genéricas y tengan un contenido intrínseco en el Acuerdo Final, estos requisitos se evalúan en la verificación del contenido preciso exigido por la conexidad estricta, y la relación entre el Acuerdo Final y el decreto se verifica en las lógicas de la conexidad objetiva.

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 ConstPol 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>21</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>22</sup>. Por ende, dicho requisito imponerla carga argumentativa al Presidente de demostrar el carácter imperioso de la medida adoptada en el decreto.

En el decreto 899 del 2017 se sustenta la idoneidad partiendo de la necesidad imperativa de configurar un marco normativo para la reincorporación económica, social, colectiva e individual de los miembros de las FARC-EP posterior a la dejación de armas de dicho grupo armado<sup>23</sup>. Insiste el Gobierno que es necesaria expedir dicha norma en virtud de la inmediatez de la configuración y de la posición fáctica de las FARC-EP, pues una vez con el proceso de dejación de armas, es necesaria la adecuación a la sociedad de las personas que conforman dicho grupo<sup>24</sup>. Además, dicho requisito lo sustenta a partir de la instrumentalidad de la norma, es decir, los parámetros normativos establecidos en el decreto 899 del 2017 son simplemente instrumentales y, por ende, no necesita de una deliberación democrática profunda para la concreción de dichas políticas normativas.

Con respecto a este punto, el Observatorio de Intervención Ciudadana considera que el Gobierno no sustenta de manera adecuada dicho requisito al menos por que, si bien es cierto se necesita la concreción ligera de instrumentos para la reivindicación de las FARC-EP con la sociedad, este argumento es deficiente, pues todo lo establecido en el AL.01/2016 supone

---

<sup>20</sup> CortConst SC 253/2017.

<sup>21</sup> CortConst SC 699/2016.

<sup>22</sup> CortConst SC 253/2017.

<sup>23</sup> Decreto 899 del 2017. Necesidad estricta. Consideración 2.

<sup>24</sup> Decreto 899 del 2017. Necesidad estricta. Consideraciones 4 y 5.

un ejercicio rápido de concreción estatal, en otras palabras, el procedimiento legislativo especial para la paz también responde a parámetros temporales rápidos para la concreción del Acuerdo Final.

Así, en el sentido de la implementación rápida del Acuerdo Final todas las posibilidades establecidas en el AL.01/2016 son idóneas, le corresponde al Presidente de la República escoger y argumentar, dentro de todas las posibilidades idóneas, cuál figura de concreción normativa es la más idónea para su configuración, de lo cual adolece el decreto 899 del 2017.

Por otro lado, al suponer la necesidad estricta una anulación de la actividad legislativa tanto en la ConstPol como en el AL.01/2016, genera una consideración particular, y es que el Presidente de la República no puede expedir normas ya sean actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas o con mayoría absoluta o calificada ni decretar impuestos en virtud de lo establecido en el art.2 del AL.01/2016.

De acuerdo a lo anterior, considera el Observatorio de Intervención Ciudadana que el art.17 parágrafo 1 vulnera la reserva de ley orgánica. Dicho artículo sostiene que para garantizar la eficaz implementación y despliegue en el territorio, la puesta en marcha de los programas, se tomará como base los recursos institucionales de los que dispone el Gobierno Nacional y las entidades del Estado competentes, sin perjuicio del acceso a otros recursos legales.

Considera el Observatorio de Intervención Ciudadana que la norma debe tramitarse en virtud de Ley orgánica, pues contiene en su mandato la programación y ejecución del Presupuesto de la Nación y de las entidades territoriales encargadas de la implementación de los programas de reivindicación de los miembros de las FARC-EP a la sociedad civil. Es decir, las prescripciones que contiene dicho parágrafo condicionan la expedición de actos administrativos y en general de todos los recursos legales para la implementación de dichas políticas públicas. Por lo anterior se solicita a la CortConst la declaratoria de Inexequibilidad de la norma.

Además, el Gobierno Nacional debe respetar la autonomía presupuestal de las otras ramas del poder y de las entidades autónomas<sup>25</sup>, como mandatos establecidos por la jurisprudencia Constitucional. De esta manera, el ejecutivo impone la obligación a las demás ramas del poder y a las entidades territoriales -vulneración de autonomía territorial- de disponer recursos institucionales para la implementación del decreto 899 del 2017, de ahí que la norma sea inconstitucional.

### III. DE LA CONSTITUCIONALIDAD MATERIAL DEL DECRETO 899 DEL 2017.

Considera el Observatorio de Intervención Ciudadana que la CortConst debe analizar dentro de la integralidad de la constitucionalidad del decreto 899 del 2017, algunos apartes precisos de la norma, tales como a) La naturaleza jurídica de la Institución Economías Sociales del Común -ECOMÚN-; y, b) sobre los requisitos exigidos para la creación de ECOMUN.

---

<sup>25</sup> CortConst SC 1379/2000.

El Acuerdo Final sostiene la creación de ECOMÚN tiene como propósito promover el proceso de la reincorporación económica colectiva, y que estará sujeta a la normatividad vigente frente a este tipo de organizaciones<sup>26</sup>. El decreto 899 del 2017 establece que ECOMÚN es una organización especial de economía solidaria<sup>27</sup>, es decir, hacen parte de las llamadas organizaciones de economía solidaria, con todas las virtudes que este tipo de organizaciones gozan.

Con respecto a los requisitos de constitución de ECOMÚN, el art.4 del decreto 899 del 2017 establece que para la creación de ECOMÚN bastará un documento privado, donde se incluirán los estatutos, la designación del representante legal, y demás organismos que la ley exija<sup>28</sup>, sin embargo, sostiene el decreto que la Superintendencia Nacional de Economía Solidaria y la Cámara de Comercio de Bogotá no podrá rechazar el registro ni la inscripción por ningún motivo de forma o de fondo<sup>29</sup>.

Considera el Observatorio de Intervención Ciudadana que la norma es inconstitucional, puesto que vulnera los principios de las organizaciones de economía solidaria establecidas en el preámbulo y los arts. 1, 38, 51, 57, 58, 60, 103, entre otros. Estas normas establecen la categoría de propiedad solidaria, el trabajo, la solidaridad y la democracia de la ConstPol, y que una de las formas de protección y promoción por parte del Legislador fue la de la creación de organizaciones de economía solidaria en todo su conjunto<sup>30</sup>. La CortConst ha establecido que se tratan de instrumentos útiles para lograr el desarrollo económico dentro de esquemas democráticos, y que contribuyen de manera equitativa a la distribución de la propiedad y del ingreso, y a la racionalización de la economía en favor de la comunidad, en especial de las clases populares<sup>31</sup>.

Pese a su importante nivel democrático, es menester que el Estado realice las funciones de IVC que le corresponde en virtud de evitar la desviación de los objetivos de la economía solidaria. Dentro de estas funciones, se encuentra la de verificar si las sociedades de economía solidaria cumplen con los requisitos de validez para su conformación, pues no son sólo requisitos formales, sino que también pueden afectar principios democráticos p.ej. la forma de pertenecer a los órganos de administración y vigilancia, los cuales deben estar conformados por miembros principales y suplentes, los cuales pueden ser personales o numéricos. Además, supone la Ley que en los Estatutos deben estar consagrados el número de consejeros, periodos, funciones, calidades y condiciones para aspirar a dichos cargos<sup>32</sup>.

Como se ve, estos requisitos no son simple formalidades de constitución de las sociedades de economía solidaria, son más bien, la hoja de ruta de la toma de decisiones de la economía, de ahí que se demande al Estado la implementación de un conjunto coordinado de medidas que comprende la adopción de una legislación adecuada que propicie el surgimiento y desarrollo de esta clase de organizaciones<sup>33</sup>. Razón por la cual se le solicita a la CortConst la

---

<sup>26</sup> Acuerdo Final. Punto 3.2. Secc.3.2.2. Subsecc. 3.2.2.1.

<sup>27</sup> Decreto 899 del 2017. Art. Tran.4, inc.1.

<sup>28</sup> Decreto 899 del 2017. Art. Tran.4, inc.2.

<sup>29</sup> Decreto 899 del 2017. Art. Tran.4, inc.3.

<sup>30</sup> CortConst SC 1145/2004.

<sup>31</sup> CortConst SC 898/2003.

<sup>32</sup> Ley 79 de 1988. Art.19. Núm.8 y Ley 454 de 1998. Art.7 paragrafo.

<sup>33</sup> CortConst SC 948/2001.

declaratoria de inexequibilidad la oración final del inciso 2 del artículo transitorio 4 del decreto 889 del 2017.

## 2. CONCLUSIONES.

Por lo anterior, considera el Observatorio de intervención ciudadana Constitucional que declare la INEXEQUIBILIDAD de la oración final del inciso 3 del artículo transitorio 4 y el parágrafo 1 del artículo 17 del decreto 889 del 2017.

De los señores Magistrados, atentamente,



**JORGE KENNETH BURBANO VILLAMARIN**

Director Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional

1. Facultad de Derecho Universidad Libre, Bogotá.

Calle 8 5-80, Segundo Piso. Cel. 3153465150.

Correo: [jkbv@hotmail.com](mailto:jkbv@hotmail.com)



**JORGE RICARDO PALOMARES G.**

**Miembro del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional**

**Docente del Área de Derecho Público**

**Facultad de Derecho Universidad Libre, Bogotá.**

**Tel. 3183386864**

Correo: [jorge.palomares-garcia@hotmail.com](mailto:jorge.palomares-garcia@hotmail.com)



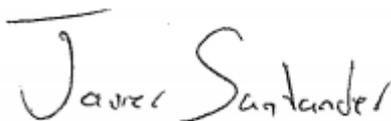
**EDGAR VALDELEÓN PABÓN**

**Miembro del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional**

**Abogado de la Facultad de Derecho Universidad Libre, Bogotá.**

C.C 1013651817

Correo: [stigia94@hotmail.com](mailto:stigia94@hotmail.com)



**JAVIER ENRIQUE SANTANDER DÍAZ**

**Miembro del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional**

**Egresado de la Facultad de Derecho Universidad Libre, Bogotá.**

C.C. 1014255131

Correo: [quiqesan@hotmail.com](mailto:quiqesan@hotmail.com)

