

Sentencia C-433/17

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 automático de constitucionalidad a decreto ley mediante el cual se modifica la Ley 1448 de 2011, en lo relacionado con la certificación de desvinculación de menores en caso de acuerdos de paz, y se dictan otras disposiciones/**DECRETO QUE MODIFICA LA LEY 1448 DE 2011, EN LO RELACIONADO CON LA CERTIFICACION DE DESVINCULACION DE MENORES EN CASO DE ACUERDOS DE PAZ**-Se declara su exequibilidad, con excepción de la expresión "siempre que cuenten con la certificación de desvinculación de un grupo armado organizado al margen de la ley expedida por el Comité Operativo para la Dejación de las Armas" por configurarse el fenómeno de cosa juzgada

Correspondió a la Corte, en esta oportunidad, resolver la siguiente cuestión: ¿El Decreto Ley 671 de 2017, expedido mediante el uso de facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República mediante el Artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016, cumple con los requisitos formales y materiales exigidos por la Constitución? A fin de analizar el asunto en comento, primero, se estudiaron los parámetros definidos por esta Corporación para el control de constitucionalidad sobre los decretos leyes expedidos por el Presidente de la República en ejercicio de las mencionadas facultades extraordinarias y, segundo, se efectuó el correspondiente control de constitucionalidad del Decreto Ley 671 de 2017. De este examen se concluyó que el Decreto se encuentra ajustado a la Constitución y por tanto se procedió a declarar su exequibilidad, con excepción de la expresión "siempre que cuenten con la certificación de desvinculación de un grupo armado organizado al margen de la ley expedida por el Comité Operativo para la Dejación de las Armas," contenida en el inciso segundo del artículo 190 de la Ley 1448 de 2011, modificado por el decreto escrutado, toda vez que ante este punto se configuró el fenómeno de cosa juzgada, por lo tanto la Sala decidió estarse a lo resuelto en la sentencia C-069 de 2016.

DECRETOS LEY DICTADOS EN EJERCICIO DE FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ-Requisitos formales/**DECRETOS LEY DICTADOS EN EJERCICIO DE FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ**-Invocación expresa de la facultad prevista en el Acto Legislativo 01 de 2016/**FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ**-Competencia gubernamental/**FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ**-Temporalidad

[Los requisitos formales] hacen referencia a que los decretos con fuerza de ley que implementen el Acuerdo Final deben ser adoptados por el Presidente de la República, según las facultades extraordinarias otorgadas por el Acto Legislativo 01 de 2016, facultad que se debe mencionar con precisión a efectos de determinar su naturaleza jurídica. Además, estos decretos deben dar cumplimiento a lo previsto en el inciso tercero del artículo 115 de la Constitución, según el cual también deben estar suscritos por el ministro del ramo respectivo o por el director del departamento administrativo correspondiente. Así mismo, según lo destacó la sentencia C-174 de 2017, se debe dar cumplimiento a lo señalado por el artículo 169 Superior, en cuanto a que el título de las leyes debe corresponder precisamente a su contenido. En cuanto al período dentro del cual el Presidente puede hacer uso de la habilitación legislativa extraordinaria, esto es 180 días siguientes a la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2016, en la sentencia C-160 de 2017 se puso de presente que el proceso de referendación se cumplió a cabalidad, tal como también lo reconoció el artículo 1o de la Ley 1820 de 2016. En efecto, el proceso de referendación culminó el 30 de noviembre de 2016, luego de que el Senado de la República aprobara, el 29 de noviembre de 2016, una proposición mediante la cual declaró cumplida la referendación popular del Acuerdo Final, y la Cámara de Representantes hiciera lo propio el día 30 de noviembre.

FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ-Término contenido en el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016 debe ser contabilizado en días calendario

FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ-Requisito de necesidad estricta

La necesidad estricta [...] hace parte de los requisitos que según la Corte Constitucional se deben examinar, de acuerdo con los parámetros señalados en la Sentencia C-160 de 2017: "[...] El límite que se deriva del principio de separación de poderes y la vigencia del modelo constitucional democrático es el de necesidad estricta. (...) 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 (...)"

FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ-Requisito de conexidad objetiva

La conexidad objetiva refiere a la necesidad de que el Gobierno demuestre un vínculo cierto y verificable entre un contenido del Acuerdo Final y la materia del decreto respectivo. (...) Ello quiere decir que son desarrollos del mismo, lo que implica que no pueden regular aspectos diferentes o que rebasen el ámbito de aquellos asuntos imprescindibles para el proceso de implementación. Sobre este último

aspecto, se desconocerá la conexidad objetiva cuando la materia regulada, aunque en un primer momento se advierta que está vinculada con el Acuerdo Final, termina por regular asuntos que exceden los propósitos de su implementación.

FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ-Requisito de conexidad estricta o juicio de finalidad/**FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ**-Valoración de la conexidad estricta

La conexidad estricta, que también puede verificarse mediante un juicio de finalidad, 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. (...) Así, la valoración de la conexidad estricta supone una labor en dos niveles: primero, el Gobierno deberá identificar cuál es el contenido preciso del Acuerdo que es objeto de implementación y segundo, demostrar que la medida respectiva está vinculada con dicho contenido.

FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ-Requisito de conexidad suficiente

La conexidad suficiente está vinculada al deber del Gobierno de demostrar el grado de estrecha proximidad entre las materias objeto de regulación por parte del decreto respectivo y el contenido preciso del Acuerdo que se pretende implementar. (...).

FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ-Asuntos expresamente excluidos

El fallo base de esta reiteración jurisprudencial [sentencia C-160 de 2017] indica al respecto que: "[e]l artículo 2º del Acto Legislativo 1 de 2016 determina que dichas 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. (...)

FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ-Respeto general del ordenamiento constitucional

Requisito estudiado en la Sentencia C-699 de 2016 y retomado en la Sentencia C-253 de 2017, resaltando que: "La Corte advierte que además de los límites formales y materiales anotados, 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".

MENOR EN CONFLICTO ARMADO INTERNO-Protección reforzada en el Derecho Internacional Humanitario

LEY DE VICTIMAS DE CONFLICTO ARMADO-Condición de minoría de edad para desvinculación de miembros de grupos armados ilegales para su reconocimiento como víctimas no vulnera la Constitución

La Corte Constitucional examinó esta norma [Artículo 3, Ley 1448 de 2011] mediante Sentencia C-253A de 2012, declarando la exequibilidad del [...] parágrafo [segundo], en razón de los postulados del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, aplicable al conflicto armado interno colombiano, que obliga al Estado a proporcionar una especial protección a los niños, niñas y adolescentes frente a las graves violaciones de sus derechos fundamentales producto de la confrontación armada, y del constreñimiento al que se ven sometidos, entre otros. Sin embargo, encontró necesario precisar que cuando la desmovilización sea posterior a la mayoría de edad, no se pierde la condición de víctima, derivada de la circunstancia del reclutamiento forzado. No obstante, señaló que en este caso se impone acreditar ese hecho para acceder a los programas especiales de desmovilización y de reinserción.

NORMA SOBRE RECLUTAMIENTO ILCITO DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES-Declaración de exequibilidad de expresión en el entendido que certificado de desvinculación que expide Comité Operativo de Dejación de Armas debe entregarse a víctimas que cumplan mayoría de edad sin importar grupo armado ilegal del que se hayan desvinculado

CERTIFICACION DE DESVINCULACION DE GRUPO ARMADO ILEGAL EXPEDIDA POR EL CODA EXIGIDO A VICTIMAS DE RECLUTAMIENTO ILCITO-Definición normativa

El Decreto 128 del 22 de enero de 2003, modificado parcialmente por el Decreto 1059 de 2008, expedido por el Presidente de la República en uso de las atribuciones que le confiere el numeral 11 del Artículo 189 de la Constitución Política, "por el cual se reglamenta la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999 y la Ley 782 de 2002 en materia de reincorporación a la sociedad civil", define el certificado expedido por el CODA [...] así: "Artículo 2º. Definiciones. Para efectos de la aplicación del presente decreto se adoptan las siguientes definiciones: (...) Certificación del CODA. Es el documento que expide el Comité Operativo para la Dejación de las Armas, CODA, dando cuenta de la pertenencia del desmovilizado a una organización armada al margen de la ley y de su voluntad de abandonarla. Esta certificación permite el ingreso del desmovilizado al proceso de reincorporación y el otorgamiento a su favor, de los beneficios jurídicos y socioeconómicos de que hablan la ley y este Decreto."

COMITE OPERATIVO PARA LA DEJACION DE LAS ARMAS-Conformación

Según el Decreto 128 de 2003, este Comité está conformado por delegados del Ministerio de Justicia (presidencia) y del Derecho, Ministerio de Defensa Nacional (secretaría técnica), Agencia Colombiana para la Reintegración, Fiscalía General de la Nación, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Defensoría del Pueblo.

COMITE OPERATIVO PARA LA DEJACION DE LAS ARMAS-Funciones

A esta entidad le corresponde: (i) constatar la pertenencia del solicitante a la organización al margen de la ley; (ii) realizar la valoración de las circunstancias del abandono voluntario; (iii) evaluar la voluntad de reincorporarse a la vida civil que tenga el desmovilizado; y (iv) certificar la pertenencia del desmovilizado a una organización armada al margen de la ley y su voluntad de abandonarla, entre otras.

CERTIFICADO DE DESVINCULACION DE GRUPO ARMADO ORGANIZADO AL MARGEN DE LA LEY-Ampliación de competencia de expedición al Alto Comisionado para la Paz, en casos de acuerdos de paz, a través de decreto expedido en virtud de las facultades presidenciales para la paz

El Decreto Ley 671 de 2017, que se revisa, modifica el artículo 190 de la Ley 1448 de 2011 en relación con la expedición del certificado de desvinculación de un grupo armado organizado al margen de la ley. Determina que esta función la puede realizar el Alto Comisionado para la Paz, en casos de acuerdos de paz con esos mismos grupos. Igualmente, precisa que se entenderá expedido con la recepción y aceptación de la lista, que podrá ser entregada por los miembros del grupo o por un organismo nacional o internacional. Este certificado tiene efectos equivalentes a los de la certificación del Comité Operativo para la Dejación de las Armas (CODA) y permitirá a los menores de edad acceder a los programas que se acuerden, además de los previstos por la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas, frente a su reintegración social y económica.

MEDIDAS NORMATIVAS RELACIONADAS CON LA DESVINCULACION DE MENORES, REPARACION Y RESTABLECIMIENTO DE SUS DERECHOS-Necesidad y urgencia

La búsqueda de la confianza en el cumplimiento de la implementación del Acuerdo Final, aunada al pacto expreso, hacen que las medidas normativas relacionadas con la desvinculación de menores, reparación y restablecimiento de sus derechos, se constituyan en necesarias si se entiende que la prioridad y la urgencia definida por las partes han de tomarse en serio. Por todo lo anterior, para el Gobierno Nacional no es objetivamente posible tramitar el asunto a través de los canales deliberativos (ordinarios o especiales) que tiene el Congreso por su falta de idoneidad, en atención a la calidad de sujetos de especial protección constitucional de los niños, niñas y adolescentes, además en condición de víctimas de reclutamiento ilícito, que por la naturaleza de sus derechos deben acceder de forma inmediata al restablecimiento pleno de los mismos, a salvo de trámites que puedan entorpecer su acceso a los programas que contempla el Acuerdo Final, como parte del restablecimiento de sus derechos, con la oportunidad que ello demanda, por estar diseñados para atender casos individuales, -en donde se hace necesaria la verificación de la pertenencia al grupo armado organizado al margen de la ley, y con ese propósito se puede solicitar información a los organismos de seguridad del Estado, autoridades judiciales, entre otros, y transcurrir 20 días, después de allegados tales soportes, para la expedición del certificado por parte del CODA-, no colectivos en procesos de paz, caso en el que mantener la confianza entre las partes, frente al cumplimiento de lo acordado, implica que se presuma la buena fe respecto del listado de los menores pertenecientes a ese grupo armado que éste entrega y, en esa medida, no se hace necesaria la verificación posterior de tal pertenencia; y, al cumplir los 18 años, participar de los programas que se encuentran a cargo de la Agencia Colombiana para la Reintegración.

INTERES SUPERIOR DEL MENOR-Prevalencia de los derechos de los niños

MENOR EN CONFLICTO ARMADO-Afectación de sus derechos por el reclutamiento ilícito/MENOR EN CONFLICTO ARMADO-Prohibición de su reclutamiento y vinculación tanto en los grupos armados irregulares como en la fuerza pública de los Estados/MENOR EN CONFLICTO ARMADO-Programas de desvinculación y reintegración social hacen parte de las obligaciones a cargo del Estado en la protección de derechos de las víctimas del reclutamiento ilícito

La situación de especial protección en que se encuentran los menores de edad, resulta determinante en un escenario de conflicto armado por ser esta una situación que incrementa los riesgos de afectación de sus derechos, en particular cuando los menores son incorporados al conflicto como miembros de los distintos grupos armados. Para atender esta afectación, sin embargo, tanto el orden jurídico internacional como el nacional, han adoptado medidas destinadas a evitar, o, al menos, mitigar los efectos negativos que el conflicto puede causar sobre ellos. Resulta necesario, entonces, un tratamiento especial de los menores que, no obstante la normatividad que lo prohíbe, han sido sometidos a tales condiciones, de manera que sea posible lograr su recuperación física y psicológica, y también su reintegración plena a la sociedad, como lo establece el artículo 190 de la Ley 1448 de 2011. Pues, de acuerdo con los tratados internacionales de derechos humanos que hacen parte del bloque de constitucionalidad, al Estado colombiano se le atribuyen especiales obligaciones en la promoción y protección de los derechos de las víctimas de reclutamiento ilícito, entre las cuales se cuenta la de reparar y restituir los derechos afectados con la victimización. Frente a esta obligación el derecho internacional ha señalado que los programas de desvinculación y reintegración social forman parte fundamental del aludido deber. Así lo reconocen tanto la Convención sobre los Derechos del Niño (art. 39) como el Protocolo Facultativo, el cual prevé, en el artículo 6-3, que los Estados deben adoptar todas las medidas posibles para garantizar que las víctimas de reclutamiento ilícito reciban, entre otras, ayuda para su reintegración social.

PROGRAMAS DE REINTEGRACION SOCIAL Y ECONOMICA EN FAVOR DE MENORES VICTIMAS DE RECLUTAMIENTO ILCITO-Forman parte del derecho a la reparación y restitución

Los programas de reintegración social y económica, en favor de los menores víctimas de reclutamiento ilícito, forman parte de su derecho a la reparación, que incluye a su vez el derecho a la restitución, los cuales deben ser garantizados por el Estado, en igualdad de condiciones, a través del procedimiento más expedito, sin poner en riesgo el restablecimiento de sus derechos.

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Concepto

Las sentencias que dicta la Corte Constitucional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional, "una institución jurídico procesal mediante la cual se otorga a las decisiones plasmadas en una sentencia de constitucionalidad, el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas."

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL FORMAL Y COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL MATERIAL-Concepto

La cosa juzgada constitucional, de acuerdo con la jurisprudencia, puede ser formal, cuando "se predica del mismo texto normativo que ha sido objeto de pronunciamiento anterior de la Corte", o material, "cuando a pesar de que no se está ante un texto normativo formalmente idéntico, su contenido sustancial es igual". Y destacó al efecto que "[d]esde el punto de vista lingüístico el aspecto determinante para establecer si hay o no cosa juzgada material no es la sintaxis o estructura gramatical del texto demandado, sino los cambios semánticos. Es decir, aquellos cambios que impliquen una alteración del sentido o significado del texto, cuando éste sea relevante desde el punto de vista de sus consecuencias jurídicas."

COSA JUZGADA MATERIAL-Requisitos concurrentes para existencia

Por otra parte, en la sentencia C-532 de 2013, la Corte reiteró los requisitos para acreditar la cosa juzgada material, así: (i) Que exista una sentencia previa de constitucionalidad sobre una disposición con idéntico contenido normativo a la que es objeto de demanda, esto es, que los "efectos jurídicos de las normas sean exactamente los mismos"; (ii) que exista identidad entre los cargos que fundamentaron el juicio de constitucionalidad que dio lugar a la sentencia proferida por esta Corporación y aquellos que sustentan la nueva solicitud; (iii) que la declaratoria de constitucionalidad se haya realizado por razones de fondo; (iv) que no se hayan producido reformas constitucionales frente a los preceptos que sirvieron de base para sustentar la decisión; y (v) que se esté ante el mismo contexto fáctico y normativo.

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Reglas

La sentencia C-007 de 2016 sintetiza las reglas generales frente a la cosa juzgada: "(i) si la decisión previa fue de inexecutable y existe cosa juzgada formal la Corte deberá limitarse a estarse a lo resuelto; (ii) si la decisión previa fue de inexecutable y existe cosa juzgada material, la Corte deberá estarse a lo resuelto y declarar nuevamente la inexecutable de la disposición por desconocimiento del artículo 243 de la Constitución; (iii) si la decisión previa fue de executable y existe cosa juzgada formal la Corte deberá limitarse en su pronunciamiento a estarse a lo resuelto; y (iv) si la decisión previa fue de executable y existe cosa juzgada material, las consideraciones de la sentencia se erigen en un precedente relevante que la Corte puede seguir, disponiendo estarse a lo resuelto y declarando executable la norma, o del que puede apartarse con el deber de exponer razones suficientes que puedan justificar una decisión de inexecutable."

DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES VÍCTIMAS DE RECLUTAMIENTO-No se excluye la participación de otras instituciones distintas al ICBF que deban concurrir a la restitución de sus derechos

Como quiera que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar es la entidad estatal que trabaja por la prevención y protección integral de la primera infancia, la niñez, la adolescencia, brindando atención especialmente a aquellos en condiciones de amenaza, inobservancia o vulneración de sus derechos, la Sala encuentra que el inciso segundo del artículo 190 de la Ley 1448, modificado por el Decreto que se revisa [Decreto Ley 671 de 2017], al establecer que "la restitución de los derechos de los niños, niñas y adolescentes estará a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar", no contraviene la Constitución, pues es consonante con lo establecido en el artículo 44 Superior. De otra parte, la norma no excluye la participación de otras instituciones que deban concurrir a la restitución, reincorporación e inclusión de los derechos de los niños, niñas y adolescentes por ley, o, en casos como el que se analiza, según lo acordado con las FARC-EP, por ejemplo frente al Programa Especial para el restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, "Camino Diferencial de Vida" (según lo dispuesto en el punto 3.2.2.5 del Acuerdo Final y el Comunicado 70 del 15 de mayo de 2016).

Expediente RDL-010

Asunto: Revisión de constitucionalidad del Decreto Ley 671 de 2017, "Por el cual se modifica la Ley 1448 de 2011, en lo relacionado con la certificación de desvinculación de menores en caso de acuerdos de paz, y se dictan otras disposiciones"

Magistrado Sustanciador:

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Bogotá D.C., doce (12) de julio de dos mil diecisiete (2017)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y de conformidad con el procedimiento establecido en los Decretos 2067 de 1991 y 121 de 2017, profiere la siguiente,

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

La Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, en cumplimiento de lo dispuesto en el inciso tercero del Artículo Transitorio de la Constitución sobre facultades presidenciales para la paz, incorporado mediante el Artículo 2º 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", remitió a esta Corporación, el veintiséis (26) de abril de dos mil diecisiete (2017), copia auténtica del Decreto Ley 671 de 2017 "por el cual se modifica la Ley 1448 de 2011, en lo relacionado con la certificación de desvinculación de menores en caso de acuerdos de paz, y se dictan otras disposiciones".

En cuanto al procedimiento aplicable, resulta pertinente señalar que el Decreto Ley 121 de 2017[1] "*por el cual se adiciona un capítulo transitorio al Decreto 2067 de 1991*", establece reglas específicas y diferenciales, de carácter transitorio, para el ejercicio del control de constitucionalidad de los actos legislativos, leyes y decretos con fuerza de ley aprobados y expedidos en el marco del Acto Legislativo 01 de 2016, el cual señala el trámite a seguir tratándose de decretos legislativos como el que aquí se revisa, permitiendo darle curso a la actuación respectiva.

En desarrollo de dicho procedimiento y en virtud del reparto efectuado en la sesión de Sala Plena de esta Corporación celebrada el veintisiete (27) de abril de dos mil diecisiete (2017), el Magistrado Sustanciador, mediante Auto del tres (3) de mayo de dos mil diecisiete (2017), asumió el conocimiento del presente asunto y decretó la práctica de algunas pruebas necesarias para el control que corresponde realizar a la M
Corte.
la



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.
Normograma del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos - INVIMA
n.d.
Última actualización: 31 de mayo de 2024 - (Diario Oficial No. 52.755 - 13 de mayo de 2024)

