



Bogotá, D.C., 23 JUN 2017

Señores
MAGISTRADOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL
E. S. D.



Ref.: Decreto Ley Número 831 del 18 de Mayo de 2017, "Por medio del cual se crea la visa de Residente Especial de Paz".

Magistrada Ponente: Cristina Pardo Schlesinger

Expediente No. RDL-015

Concepto No. 006339

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 242-2 y 278-5, de la Constitución Política, y en el artículo 2°, inciso 3°, del Acto Legislativo 01 de 2016, rindo concepto en relación con el Decreto Ley 831 del 18 de mayo de 2017, "Por medio del cual se crea la visa de Residente Especial de Paz", expedido por el Gobierno Nacional con fundamento en las facultades otorgadas en el artículo 2°, inciso 1°, del Acto Legislativo 1 de 2016, cuyo texto se transcribe a continuación:

"MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

Decreto Ley Número 831 de 18 de Mayo de 2017

Por medio del cual se crea la visa de Residente Especial de Paz

EL MINISTRO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, DELEGATARIO DE FUNCIONES PRESIDENCIALES MEDIANTE DECRETO No. 781 DE 2017

en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 20 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



Concepto No. 006339

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.



**PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION**
Procurador General

Concepto No. 006359

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,



**PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION**
Procurador General

Concepto No. 005339

"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 primero 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



Concepto No. 005339

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 sólo 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 16s 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 ésta 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



Concepto No. 006339

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 (1) la creación de la Visa Residente 'Especial de Paz, (11) señalar las causales de su terminación, (111) 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 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 869 de 2016, se encuentran las de formular, orientar, ejecutar y



Concepto No. 006339

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.



Concepto No. 006339

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.



Concepto No. 005339

ARTÍCULO 5°. Vigencia. *El presente Decreto rige a partir de su publicación.*

[Firma el Presidente de la República, JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN]

FRANCISCO JAVIER ECHEVERRI LARA

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

1. Antecedentes.

El Decreto Ley número 831 de 2017, “[p]or medio del cual se crea la visa de Residente Especial de Paz” fue expedido el 18 de mayo de 2017, y su publicación se hizo en esa misma fecha en el Diario Oficial número 50.237. El Decreto fue radicado en la Corte Constitucional el 18 de mayo de los corrientes, es decir, el mismo día de su publicación.

Una vez en la Corte Constitucional, al expediente se le asignó el número radicado RDL-015, y fue repartido el 22 de mayo a la Magistrada Sustanciadora Cristina Pardo Schlesinger, quien presentó impedimento el 23 de mayo y, habiendo sido negado, posteriormente avocó el conocimiento del proceso mediante auto del 26 de mayo del mismo año. Con ello, se evidencia el cumplimiento del plazo previsto en el numeral 1 del artículo 3° del Decreto 121 de 2017.

Para efectos de la función de intervención del Ministerio Público en el proceso de la referencia, se recibió copia del expediente en la Procuraduría General de la Nación el día 8 de junio del presente año.

Por lo anterior, y dentro del término dispuesto en el artículo 3, numeral 5, del Decreto Ley 121 del 26 de enero de 2017, se procede a rendir el respectivo concepto sobre la constitucionalidad del Decreto 831 de 2017.

2. Análisis constitucional

De conformidad con lo establecido en el artículo 2°, inciso 3°, del Acto Legislativo 01 de 2016, el control de constitucionalidad que debe efectuarse sobre los decretos con fuerza de ley que se dicten en desarrollo de la habilitación constitucional consagrada en dicha norma superior, es de carácter “automático posterior”. Como consecuencia de esto, se procederá a rendir concepto integral de constitucionalidad.



Concepto No. 006339

Teniendo en cuenta que en las Sentencias C-174 de 2017 (M.P. María Victoria Calle Correa) y C-160 de 2017 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado), la Corte Constitucional propuso una metodología para la verificación del cumplimiento de los requisitos que deben cumplir los decretos con fuerza de ley que el Gobierno expida con fundamento en el Acto Legislativo 01 de 2016, el Ministerio Público procederá a aplicar a continuación esos lineamientos.

2.1. Revisión de la constitucionalidad del procedimiento de formación del Decreto 831 de 2017

La Corte Constitucional ha señalado que los vicios de procedimiento se subdividen en vicios de forma y de competencia. Por lo anterior, se procederá a efectuar la revisión constitucional correspondiente utilizando dicha metodología.

a. Revisión de los requisitos formales del Decreto 831 de 2017

Frente a la normatividad en referencia, deben verificarse tres aspectos: (i) la expedición por parte del Gobierno conforme al artículo 115 de la Carta Política, esto es que esté suscrito por el Presidente de la República y el Ministro o Director de Departamento Administrativo correspondiente al asunto regulado; (ii) la existencia de una motivación conexas con las medidas adoptadas; y (iii) la descripción unívoca en el título de la materia regulada, y la jerarquía normativa del decreto en cuestión, así como las facultades extraordinarias utilizadas.

(i) En relación con las autoridades que expiden el Decreto 831 de 2017, el Ministerio Público estima que se ha cumplido el requisito previsto en el artículo 115 superior, toda vez que la norma en estudio se encuentra suscrita por el Presidente de la República y el Viceministro de Asuntos Multilaterales del Ministerio de Relaciones Exteriores, encargado de las funciones del despacho de la Ministra de Relaciones Exteriores, cartera que para el caso de la referencia, conforma el Gobierno Nacional junto con el primer mandatario. Tal situación ocurre porque la normatividad en estudio desarrolla las medidas señaladas por la ley 489 de 1998, en la que se estipula que dentro de las funciones de los ministerios se encuentra la de preparar los proyectos de ley relacionados con su ramo así como los proyectos de decretos y resoluciones ejecutivas que deban dictarse en



Concepto No. 006339

ejercicio de las atribuciones que corresponden al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa, y dar desarrollo a sus órdenes que se relacionen con tales atribuciones. Asimismo, establece el Decreto 869 de 2016 en su artículo 4 numeral 17 que, corresponde al Ministro de Relaciones Exteriores: “[f]ormular, orientar, ejecutar y evaluar la política migratoria de Colombia, y otorgar las autorizaciones de ingreso de extranjeros al país, en coordinación con el Departamento Administrativo de Seguridad.”

La circunstancia relacionada con la firma del decreto por parte del Viceministro de Asuntos Multilaterales del Ministerio de Relaciones Exteriores, no desconoce el artículo 215 de la Constitución, toda vez que, al parecer, asumió las funciones del despacho de los titulares de la respectiva cartera como aparece en el acto objeto de control. Ahora bien, el Procurador General advierte que en el expediente remitido por la Corte Constitucional no aparece copia del decreto mediante el cual el mencionado funcionario fuè encargado de las funciones del despacho del Ministerio de Relaciones Exteriores, razón por la cual se estima necesario que dicha Corporación verifique este aspecto.

(ii) En relación con la existencia de una motivación conexas con la parte resolutive, se evidencia cumplido a satisfacción tal requisito, ya que en el decreto ley se consignan las razones por las cuales es importante adoptar las medidas que permitan a los extranjeros miembros de las FARC-EP, gozar de las mismas garantías que los nacionales, en el marco de la reincorporación a la vida civil en el territorio Colombiano, en tanto, estos también están llamados a participar en la adecuada implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. A este respecto manifiesta el gobierno que: “(...) 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 ésta de vital importancia para asegurar la implementación de los acuerdos celebrados.”.



Concepto No. 006539

(iii) Finalmente, frente a la titulación del decreto, se encuentra que en él se describe sin lugar a equívocos la temática desarrollada, se anuncian las facultades extraordinarias de las cuales se hace uso, y con ello, se informa claramente la jerarquía normativa del mismo.

Por todo lo anterior, se concluye que el Decreto Ley bajo estudio es constitucional, en cuanto se refiere a sus requisitos formales.

b. Revisión de la dimensión competencial del Decreto 831 de 2017

Frente a la dimensión competencial, la Corte Constitucional esbozó la existencia de cuatro factores que deben ser evaluados: (i) dimensión temporal; (ii) conexidad teleológica con el acuerdo de paz; (iii) limitaciones especiales; y (iv) el criterio de estricta necesidad.

(i) Frente al aspecto temporal del Decreto, debe verificarse si éste fue expedido dentro de los 180 días siguientes a la vigencia del Acto Legislativo 01 de 2016, fecha esta que coincide con la culminación del proceso de refrendación popular del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Según la Sentencia C-160 de 2017, el proceso de refrendación “*del Acuerdo Final concluyó con las proposiciones aprobatorias en ambas Cámaras Legislativas en sus sesiones plenarias celebradas el 29 y 30 de noviembre de 2016*”. Por tal motivo, los 180 días a los que alude el Acto Legislativo 01 de 2016, deben contarse desde el 1 de diciembre de ese año, y no desde el 30 de noviembre, pues si se incluyera esta última fecha, erradamente se estaría contando un día completo cuando en realidad se trata de unas horas que cursaron al momento de la aprobación de la proposición en Cámara de Representantes, que no alcanzan a completar las 24 que conforman el día.

Al respecto, debe recordarse que según el artículo 59 de la vieja y aún vigente Ley 4 de 1913, “[t]odos los plazos de días, meses o años, de que se haga mención legal, se entenderá que terminan a la medianoche del último día del plazo. Por año y por mes se entienden los del calendario común, y por día el espacio de veinticuatro horas (...)”. Así las cosas, las facultades presidenciales para la paz se prolongan hasta el 29 de mayo de 2017.



Concepto No. 006339

Por otra parte, debe anotarse que el plazo referido debe computarse en días calendario, y no en días hábiles, por dos razones: la primera, que dicho plazo se aplica en relación con una alteración de las competencias constitucionales ordinarias, razón por la cual su interpretación ha de ser restrictiva, tal como ocurre con todas las normas en que la Constitución permite que el Presidente asuma las funciones legislativas, como por ejemplo en el artículo 150-10 de la Constitución Política, en los eventos de los estados de excepción, o en las normas transitorias de la Constitución que han otorgado al Presidente la facultad de legislar. En segundo lugar, por cuanto las facultades tienen por objeto la asunción de una función legislativa, para la cual, todos los días son hábiles de conformidad con el artículo 83 de la Ley 5ª de 1992.

Al verificar el momento de expedición de la normatividad bajo estudio, se encuentra que ello ocurrió el 18 de mayo de 2017, esto es, dentro del referido lapso de 180 días, lo cual implica la adecuación constitucional frente a tal exigencia.

(ii) En cuanto a la conexidad teleológica del Decreto en cuestión con el Acuerdo Final, la Procuraduría estima que no se satisface dicho requisito, según pasa a explicarse.

En virtud del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera se señala el compromiso de las FARC-EP de terminar el conflicto, la dejación de las armas con el deber de no volver a usarlas, cumplir con lo acordado y como consecuencia de ello hacer tránsito a la vida civil, lo que se traduce en que, todos los miembros de las FARC-EP independientemente de si son nacionales o extranjeros están llamados a darle cumplimiento a lo pactado.

Sin embargo, no existe un acuerdo específico que tenga por objeto el visado especial para los miembros de las FARC-EP, por lo que se evidencia que en el marco del Acuerdo Final no fue una necesidad esencial la de verificar y regular la permanencia de los extranjeros en el territorio colombiano.

Cabe destacar que, a pesar de que el contenido del Acuerdo está encaminado a garantizar que todos los compromisos de las FARC-EP se cumplan en virtud de las obligaciones generadas, no se realiza un acápite



Concepto No. 006339

donde se trate con especificidad el tema de los extranjeros excombatientes pertenecientes a las FARC-EP.

Así, se torna una medida de conveniencia adoptada por el Gobierno Nacional, lo cual no es suficiente para utilizar las facultades presidenciales para la paz, que por el contrario, exigen una conexidad teleológica estricta y suficiente con el Acuerdo.

(iii) En torno a las limitaciones competenciales, la Procuraduría estima como se ha dicho en conceptos 6263¹ y 6259², que para este asunto, existe un límite implícito en relación con el ejercicio de las facultades legislativas especiales para la paz, por tratarse de un tema que resulta de competencia del Ejecutivo de manera ordinaria.

A este respecto cabe resaltar que el Decreto anuncia en su motivación: *“[q]ue 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 [p]or 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 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”.*

Además, en respuesta a las pruebas solicitadas por la Corte Constitucional, el gobierno señala: *“[e]n efecto, se quiso asegurar la estabilidad en el tiempo de este nuevo sistema de visado, para así garantizar a los excombatientes de las FARC con nacionalidad extranjera un mayor nivel de seguridad jurídica para la regularización de su situación migratoria, evitando así que en el futuro la simple adopción de un decreto ordinario les prive de la base jurídico-legal indispensable para su permanencia en el país y su consiguiente participación en los procesos de reincorporación, sometimiento a la justicia transicional y satisfacción de los*

¹ Concepto de la Procuraduría General de la Nación del 24 de febrero de 2017, expediente RDL-002, Decreto Ley 121 del 26 de enero de 2017 *“Por el cual se adiciona un capítulo transitorio al Decreto 2067 de 1991”.*

² Concepto de la Procuraduría General de la Nación del 21 de febrero de 2017, expediente RDL-001, Decreto Ley 2204 del 30 de diciembre 2016 *“Por el cual se cambia la adscripción de la Agencia de Renovación del Territorio”.*



Concepto No. 006339

derechos de las víctimas. Sólo una norma con rango de ley, expedida en ejercicio de facultades directamente vinculadas al proceso de paz, les puede otorgar esa seguridad jurídica, que además contribuye a estabilizar el desenvolvimiento de este proceso de paz en el futuro inmediato. En otras palabras, también la conexidad directa, estrecha y profunda que vincula la expedición de este nuevo sistema de visado con el Acuerdo Final de paz justifica el que se haya hecho uso de la habilitación legislativa extraordinaria conferida al Gobierno Nacional”.

Así pues, el gobierno reconoce que se trata de una competencia ordinaria, como en efecto lo es, y efectivamente por las razones que él arguye, pero para el Ministerio Público esa circunstancia descarta la posibilidad de ejercer las facultades legislativas extraordinarias, por cuanto por esta vía se pueden petrificar en el tiempo las competencias reglamentarias, ya que al regular un tema como el aquí tratado, mediante un Decreto Ley, sustrae hacia el futuro la posibilidad de que esa facultad sea ejercida por el Ejecutivo, pues los gobiernos futuros no tendrán la misma posibilidad de expedir decretos leyes (debido al límite temporal señalado en el acto legislativo), y sí quedarían sometidos a la opción política adoptada mediante decretos con fuerza material de Ley. Paradójicamente, sin base constitucional, es esa la razón que saca a relucir el gobierno para sustentar el uso de las facultades presidenciales para la paz.

(iv) En relación con el criterio de “estricta necesidad”, en Sentencia C-699 de 2016, la Corte Constitucional señaló que *“se justifica ejercer las facultades previstas en el artículo 2 demandado solo en circunstancias extraordinarias, cuando resulte estrictamente necesario apelar a ellas en lugar de someter el asunto al procedimiento legislativo correspondiente”*, interpretación cuya finalidad es la protección del eje axial de separación de poderes. Así mismo, en Sentencia C-174 de 2017 aseveró que *“el principio de estricta necesidad en el control de los decretos leyes supone que debe haber un imperativo de regulación no susceptible de satisfacción por el proceso legislativo especial’ el cual no se puede referir simplemente a ‘la conveniencia de contar con legislación oportuna o tecnicada’ ”*. En este orden de ideas, para que puedan ser utilizadas las facultades presidenciales para la paz, sería necesario señalar la existencia de una urgencia constitucional para expedir cierta reglamentación, o en su defecto, algún elemento imperativo que permita acudir a aquellas.



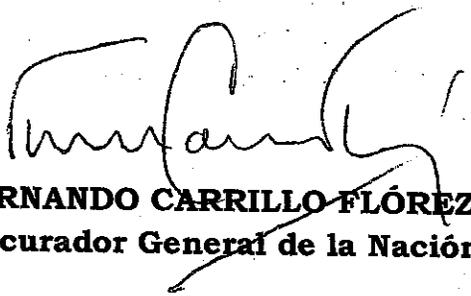
Concepto No. 006339

En el caso bajo estudio no se cumple con el requisito de estricta necesidad, toda vez que esta medida puede desarrollarse por los medios ordinarios con que cuenta el Presidente de la República (artículo 189 C.P.). En suma, si no se requiere usar la facultad legislativa extraordinaria, puesto que esta regulación pertenece al campo reglamentario, no se puede sostener que sea estrictamente necesario acudir a esa excepcional vía normativa.

3. Conclusión

Por lo expuesto anteriormente, el Ministerio Público solicita a la Corte Constitucional declarar la **INEXEQUIBILIDAD** del Decreto Ley 831 de 2017, *“Por medio del cual se crea la visa de Residente Especial de Paz”*.

De los Señores Magistrados,


FERNANDO CARRILLO FLÓREZ
Procurador General de la Nación

LOM/GMA