

### **III. EXPEDIENTE RDL-033-SENTENCIA C-518/17 (Agosto 10)**

M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo

#### **1. Norma revisada**

##### **"PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA**

##### **DECRETO LEY NÚMERO 900 DE 2017 29 MAY 2017**

"Por el cual se adiciona el artículo 8 de la Ley 418 de 1997, a su vez modificado por el artículo 1 de la Ley 1779 de 2016 y se dictan otras disposiciones"

##### **EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA**

En ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial de las conferidas por el artículo 2 del Acto Legislativo 1 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 el artículo 22 de la Constitución Política dispone que la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento; así mismo el artículo 188 ibídem, dispone que el Presidente de la República simboliza la unidad nacional y al jurar el cumplimiento de la Constitución y de las leyes, se obliga a garantizar los derechos y libertades de todos los colombianos;

Que el día 24 de agosto de 2016 se llegó por parte de delegados plenipotenciarios del Gobierno Nacional y miembros representantes de las FARC- EP a un Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Que en la búsqueda de una paz estable y duradera y la terminación definitiva del conflicto armado el Gobierno Nacional suscribió, el 24 de noviembre de 2016, con el grupo armado organizado al margen de la ley Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo (FARC- EP), un nuevo Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la construcción de una paz estable y duradera y el día 1 de diciembre dicho acuerdo fue refrendado por el Congreso de la República;

Que el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016 consagró un artículo transitorio en el cual se conceden facultades presidenciales para la paz, el cual señala que el Presidente de la República, dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigencia del citado Acto Legislativo queda facultado para expedir los decretos con fuerza de ley cuyo contenido tendrá por objeto 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;

La finalidad perseguida con el uso de las facultades extraordinarias se cumple en este caso, ya que a través del trámite legislativo especial, por muy expedito que pueda ser, no se alcanzan a tener a tiempo las disposiciones previstas en el presente decreto ley, en especial y con mayor urgencia, las referidas a la suspensión de las órdenes de captura expedidas o que hayan de expedirse contra los miembros del grupo armado organizado al margen de la ley concentrados en las zonas de ubicación temporal, cuando requieran ausentarse temporalmente de las mismas durante el tiempo de atención de citas o emergencias para atención en salud y calamidades domésticas debidamente informadas ante el representante de enlace de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz;

La necesidad urgente de reglamentar a través del presente instrumento legal la suspensión de los efectos de las órdenes de captura de los miembros de las FARC- EP se justifica en el hecho de que permanentemente los miembros de la organización en proceso de tránsito a la legalidad necesitan ausentarse de las zonas para adelantar actividades programadas derivadas del acuerdo o de los protocolos, relacionadas con la implementación de los acuerdos o con la preparación para las tareas de reincorporación y para cumplir con citas médicas o atención de urgencia;

Que el párrafo 2º del artículo 8 de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 1738 de 2014, y a su vez modificada por la Ley 1779 de 2016, establece que: "Una vez iniciado un proceso de diálogo, negociación o firma de acuerdos, y con el fin de facilitar el desarrollo de los mismos, las autoridades judiciales correspondientes suspenderán las órdenes de captura que se hayan dictado o se dicten en contra de los miembros representantes de las organizaciones armadas al margen de la ley con los cuales se adelanten diálogos, negociaciones o acuerdos de paz."

Que según el mencionado párrafo, respecto de la suspensión de las órdenes de captura "para tal efecto, el Gobierno nacional comunicará a las autoridades señaladas el inicio, terminación o suspensión de diálogos, negociaciones o firma de acuerdos y certificará la participación de las personas que actúan como voceros o miembros representantes de dichos grupos armados organizados al margen de la ley. Las partes acordarán mecanismos de verificación conjunta de los acuerdos, diálogos o acercamientos y de considerarlo conveniente podrán acudir a instituciones o personas de la vida nacional o internacional para llevar a cabo dicha verificación",

Que el párrafo 3º del artículo 8 de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 1738 de 2014 y a su vez modificada por la Ley 1779 de 2016, dispone que "el Gobierno nacional o los representantes autorizados expresamente por el mismo, podrán acordar con los voceros o miembros representantes de las organizaciones armadas al margen de la ley, en un proceso de paz, y para efectos del presente artículo, su ubicación temporal o la de sus miembros en precisas y determinadas zonas del territorio nacional, de considerarse conveniente. En las zonas aludidas quedará suspendida la ejecución de las órdenes de captura contra estos y los demás miembros del grupo organizado al margen de la ley al igual que durante el transcurso del desplazamiento hacia las mismas hasta que el Gobierno así lo determine o declare que ha culminado dicho proceso. Adicionalmente, si así lo acordaran las partes, a solicitud del Gobierno nacional y de manera temporal se podrá suspender la ejecución de las órdenes de captura en contra de cualquiera de los miembros del grupo armado organizado al margen de la ley, por fuera de las zonas, para adelantar actividades propias del proceso de paz."

Que respecto de dicha medida consagrada por el legislador, la H. Corte Constitucional se pronunció en la sentencia de constitucionalidad C- 048 de 2001 expresando que la suspensión de las ordenes de captura es una limitación a la aplicación de la ley penal, en lo que respecta al cumplimiento de medidas de aseguramiento y ejecución de penas, entre otras, que no exime de responsabilidad penal, sino que paraliza la acción de la fuerza pública en relación con la búsqueda de las personas cuya privación de la libertad fue judicialmente ordenada.

Que en efecto, agregó la H. Corte Constitucional en dicha oportunidad, estas disposiciones consagran la suspensión de las órdenes de captura que se hubieren proferido dentro de la investigación de cualquier tipo de delito (i), como una medida excepcional (ii), que opera de manera temporal (iii) y que está sometida a la existencia de un acuerdo previo entre el gobierno y las organizaciones al margen de la ley a quienes se les hubiere reconocido carácter político en un proceso de paz (iv). Este mismo mecanismo ya había sido adoptado por el Legislador extraordinario en los procesos de paz adoptados con grupos guerrilleros que se reincorporaron a la vida civil, lo cual demuestra que éste instrumento puede resultar idóneo para la terminación del conflicto armado en Colombia y para obtener la paz.

Que mediante Resolución Presidencial N° 216 del 3 de agosto de 2016, se impartieron órdenes a la Fuerza Pública para la realización de los procedimientos para la ubicación, reconocimiento, delimitación y definición de

las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN), los campamentos y las sedes del Mecanismo de Monitoreo y Verificación y se dictaron otras disposiciones;

Que según el "Acuerdo para facilitar la ejecución del cronograma del proceso de dejación de armas alcanzado mediante acuerdo del 23 de junio de 2016", suscrito en La Habana, República de Cuba, el 20 de agosto de 2016, del Acuerdo Final, respecto a los integrantes de las FARC- EP que vayan a participar en el proceso de dejación de armas, se aplicará la suspensión de la ejecución de órdenes de captura conforme a lo establecido en el artículo 8 de la Ley 418 de 1997 modificada por el artículo 1 de la Ley 1779 de 2016.. La suspensión se producirá desde el inicio del desplazamiento a las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN), suspensión que se mantendrá durante dicho desplazamiento y hasta la culminación del proceso de dejación de armas o hasta que el Gobierno lo determine en caso de que se incumpliera lo establecido en el acuerdo de dejación de armas;

La suspensión de las órdenes de captura constituye una medida que facilita el acceso a los programas e iniciativas de reincorporación social, económica y política y al SIVJRNR, de conformidad con lo acordado. Por tanto, es la garantía jurídica para este acceso y un requisito que permite iniciar un proyecto de vida dentro de la legalidad de manera segura, digna y productiva;

Por otra [sic] lado, la reincorporación a la vida civil es definida por el Acuerdo Final como un proceso de carácter integral y sostenible, excepcional y transitorio, que considera los intereses de la comunidad de las FARC- EP en proceso de reincorporación, de sus integrantes y sus familias, orientado al fortalecimiento del tejido social en los territorios, a la convivencia y la reconciliación entre quienes lo habitan y, de la misma forma, al despliegue y el desarrollo de la actividad productiva y de la democracia local;

La suspensión de los efectos de las órdenes de captura contra los miembros de las FARC- EP constituye una medida de seguridad jurídica que facilitará [sic] el paso a la reincorporación y por lo tanto el tránsito a la legalidad. La suspensión de las órdenes de captura que puedan tener los hombres y mujeres con tales compromisos facilitará su concurrencia a las diligencias pertinentes de los mecanismos judiciales y extrajudiciales del SIVJRNR;

Que se hace necesario, igualmente, y para facilitar el desarrollo de actividades relacionadas con el tránsito a la legalidad de los miembros de las FARC- EP concentrados en las ZVTN y PTN, referidas a citas o emergencias para atención en salud, calamidades domésticas y familiares y otras situaciones especiales debidamente justificadas, que continúen suspendidas las órdenes de captura, por el tiempo de ausencia de las ZVTN o PTN, debidamente justificadas ante el representante de enlace de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz;

Que de otra parte, también se considera urgente que las personas trasladadas a las ZVTN o PTN en situación de privación de la libertad, permanezcan hasta la entrada en funcionamiento de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) de conformidad con la Ley 1820 de 2016, en los sitios acordados para actividades de reincorporación por el Consejo Nacional de Reincorporación (CNR), momento en el cual quedarán en libertad condicional a disposición de esta jurisdicción, siempre y cuando hayan suscrito el acta de compromiso de que trata la Ley de Amnistía e indulto;

Que se hacen necesarias y guardan una indiscutible conexidad con el Acuerdo Final de Paz firmado con las FARC- EP, las medidas que confieran seguridad jurídica al traslado de las personas de la organización que no portan armas de forma visible y que son comúnmente conocidos como milicianos, desde los lugares del territorio nacional en donde se encuentren hasta las zonas de ubicación temporal;

Que el Gobierno Nacional encuentra adecuado la provisión de seguridad jurídica a través de la suspensión de las órdenes de captura que se hayan dictado o se puedan expedir contra los miembros de la organización comúnmente conocidos como milicianos, durante el transcurso de su tránsito hacia las zonas de ubicación temporal, durante su permanencia en ellas o después de extinguidas las mismas hasta el momento en que sea definida su situación jurídica de forma definitiva, bien por el órgano pertinente de la JEP o bien por la autoridad ordinaria competente en aplicación de la Ley de Amnistía e Indulto;

Que de otra parte, y en conclusión, se hace necesario y urgente, para una transición regular y con seguridad jurídica hacia la Jurisdicción Especial de Paz, establecer claramente la situación jurídica provisional en la que quedarán los miembros de FARC EP que dejan las armas, al término de las Zonas Veredales Transitorias de Normalización;

Que en consideración a lo anterior,

#### **DECRETA**

**ARTÍCULO 1º.** El artículo 8 de la Ley 418 de 1997, modificado por el artículo 1 de la Ley 1779 de 2016, se adicionará con un párrafo transitorio 3A y un párrafo transitorio 3B, del siguiente tenor literal:

**"Parágrafo transitorio 3A.** Una vez terminadas las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) y los Puntos Transitorios de Normalización (PTN), como Zonas de Ubicación Temporal, según lo acordado en el Acuerdo Final de Paz suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC- EP, se mantendrán suspendidas la ejecución de las órdenes de captura expedidas o que hayan de expedirse contra los miembros de dicha organización que han estado concentrados en dichas zonas, que además se encuentren en los listados aceptados y acreditados por el Alto Comisionado para la Paz, previa dejación de armas, hasta que su situación jurídica sea resuelta por el órgano pertinente de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), una vez entre en funcionamiento, a menos de que previamente la autoridad judicial competente les haya aplicado la amnistía de iure, respecto de todas las actuaciones penales, acusaciones o condenas existentes en su contra;

En el caso de los miembros de la organización que no se encuentren ubicados físicamente en las zonas de ubicación temporal, pero se hallen en el listado aceptado y acreditado por el Alto Comisionado para la Paz y hayan a su vez firmado un acta de compromiso de dejación de las armas, la suspensión de la ejecución de las órdenes de captura expedidas o que hayan de expedirse, operará desde el momento mismo de su desplazamiento hacia las zonas de ubicación temporal, hasta que su situación jurídica sea resuelta por el órgano pertinente de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), una vez entre en funcionamiento, a menos de que previamente la autoridad judicial competente les haya aplicado la amnistía de iure, respecto de todas las actuaciones penales, acusaciones o condenas existentes en su contra.

De igual forma, se mantendrá suspendida la ejecución de las órdenes de captura que se expidan o hayan de expedirse en contra de cualquiera de los miembros del grupo armado, cuya suspensión se ordenó en su momento para adelantar tareas propias del proceso de paz por fuera de las zonas, que además se encuentren en los listados aceptados y acreditados por el Alto Comisionado para la Paz y que hayan dejado las armas. Dicha suspensión se mantendrá hasta que su situación jurídica sea resuelta por el órgano pertinente de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), una vez entre en funcionamiento, a menos de que previamente la autoridad judicial competente les haya aplicado la amnistía de iure, respecto de todas las actuaciones penales, acusaciones o condenas existentes en su contra.

Las personas trasladadas permanecerán en dichas ZVTN en situación de privación de la libertad hasta la entrada en funcionamiento de la JEP, momento en el cual quedarán en libertad condicional a disposición de esta jurisdicción, siempre y cuando hayan suscrito el acta de compromiso de que trata el artículo 36 de la Ley 1820 de 2016.

En aquellos casos en los que no se hubiere decidido por parte de las autoridades judiciales sobre el traslado de las personas privadas de la libertad a la ZVTN o PTN, y las mismas ya hubieren finalizado, la autoridad judicial procederá a otorgar la libertad condicionada en los términos establecidos en la ley 1820 de 2016 y el Decreto 277 de 2017.

**Parágrafo transitorio 3B.** Se mantendrá la suspensión de la ejecución de las órdenes de captura expedidas o que hayan de expedirse contra los miembros del grupo armado concentrados en las zonas, de ubicación temporal, cuando requieran ausentarse temporalmente de las mismas durante el tiempo de atención de citas o emergencias para atención en salud y calamidades domésticas debidamente informadas ante el representante de enlace de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz.

Cuando los miembros del grupo armado requieran salir temporalmente de las Zonas de Ubicación Temporal por los motivos relacionados en el inciso anterior, se suscribirá un acta con el Mecanismo de Monitoreo y Verificación en el que constará la razón de ausencia de la zona y la fecha en la que se retornará a la misma.

Quedarán suspendidas las órdenes de captura con fines de extradición de los miembros de las FARC- EP, incluidos en el listado aceptado por el Alto Comisionado para la Paz, que se encuentren acreditados por dicho funcionario, que hayan dejado las armas y además firmado las actas de compromiso correspondientes.

**ARTÍCULO 2º.** El presente Decreto-Ley rige a partir de su promulgación.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE..."

## **2. Decisión**

Declarar **EXEQUIBLE** el Decreto Ley 900 de 2017, *"Por el cual se adiciona el artículo 8 de la Ley 418 de 1997, a su vez modificado por el artículo 1 de la Ley 1779 de 2016 y se dictan otras disposiciones"*.

## **3. Síntesis de la providencia**

En esta oportunidad correspondió a la Corte revisar el Decreto Ley 900 del 29 de mayo de 2017, mediante el cual se adicionan los parágrafos transitorios 3 A y 3 B al artículo 8 de la

Ley 418 de 1997, que regulan diversos supuestos de prórroga de la suspensión de la ejecución de las órdenes de captura proferidas contra miembros de las FARC-EP, hasta que su situación jurídica les sea resuelta por la JEP o se les aplique la amnistía *de iure*, así como la situación de quienes hubieren sido trasladados a las zonas de ubicación temporal encontrándose privados de la libertad.

La Corporación verificó que dicho acto cumple los requisitos formales, pues fue suscrito por el Presidente de la República y por el ministro del ramo a que pertenece la materia regulada, esto es el Ministro de Justicia; fue expedido dentro de los ciento ochenta (180) días siguientes a la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2016; existe congruencia entre el título y lo regulado por el Decreto; e incorpora la motivación respectiva.

Igualmente la Sala Plena estableció que la materia regulada por el Decreto Ley bajo análisis se encuentra objetivamente ligada al Acuerdo Final, quedando con ello satisfecha la exigencia de conexión objetiva.

En lo que respecta al juicio de conexidad estricta, se constató que cada una de las medidas contenidas en el decreto ley 900 de 2017 obedecen y responden a exigencias del Acuerdo Final. En lo atinente al cumplimiento del requisito de conexidad suficiente, se observó que en la motivación del Decreto Ley aparecen las razones que sustentan porqué las normas allí contenidas son un desarrollo específico del Acuerdo.

Con respecto a la estricta necesidad, la Corte evidenció la necesidad del trámite extraordinario para regular la materia específica que contiene el decreto. Se destacó que este era un asunto que debía ser priorizado de conformidad con el Acuerdo y así se indicó en el cronograma para facilitar la ejecución del proceso de dejación de armas.

La Sala advirtió la especial relevancia que reviste la norma en análisis dentro de la implementación del Acuerdo Final, por cuanto regula la prolongación de la suspensión de la ejecución de las órdenes de captura a ex combatientes de las FARC EP, lo cual les genera seguridad jurídica hasta el momento en que accedan al SIVJNR, pues, esas medidas, brindan a los miembros de las FARC EP la certeza de que su juzgamiento solo tendrá lugar una vez se implemente el sistema concebido para tal efecto. A su vez, valoró el peso de las medidas como un punto de partida en el camino de la reincorporación de los integrantes de las FARC EP a la vida civil. Igualmente, destacó la importancia de las mismas para preservar la confianza entre las partes.

Al momento de adelantar el control material, el Pleno de la Corte estimó que en materia de configuración del procedimiento penal el legislador cuenta con una amplia libertad de configuración y más aún cuando el motivo es la búsqueda de la paz. Al establecer la suspensión de la ejecución de las órdenes de captura, o al prolongarla cuando ya había sido fijada y al clarificar la situación jurídica de los miembros de las FARC privados de la libertad, autorizando su traslado a las ZVTN se implementaron mecanismos necesarios para la consolidación del proceso de paz y, en ese orden, para el logro de los fines constitucionales de verdad, justicia y reparación y búsqueda, logro y aseguramiento de la paz.

Por consiguiente, al encontrar la norma objeto de revisión ajustada a la Constitución, la Corte declaró la exequibilidad del Decreto Ley 900 de 2017 *"Por el cual se adiciona el artículo 8 de la Ley 418 de 1997, a su vez modificado por el artículo 1 de la Ley 1779 de 2016 y se dictan otras disposiciones"*.

#### **4. Aclaraciones de voto**

Los magistrados **Diana Fajardo Rivera, Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo** y **Cristina Pardo Schlesinger**, anunciaron que aclaraban su voto con respecto a las consideraciones efectuadas en torno al juicio de necesidad estricta.

Los magistrados **Alejandro Linares Cantillo, Diana Fajardo Rivera** y **Antonio José Lizarazo Ocampo**, al considerar que la necesidad estricta de ejercer facultades extraordinarias para implementar el Acuerdo Final es un asunto que fue resuelto por el constituyente derivado al otorgar dichas facultades mediante el Acto Legislativo 01 de 2016, y no le corresponde a la Corte juzgar en cada caso de ejercicio de las mismas si existe o no estricta necesidad para ello.

En efecto, durante el trámite del Acto Legislativo 01 de 2016 quedó claro que la implementación y desarrollo del Acuerdo Final requería de instrumentos jurídicos que así lo garantizaran y aseguraran dada la urgencia especial en la implementación. Lo contrario conduciría a vaciar por completo de contenido la habilitación constitucional al Presidente de la República para expedir decretos con fuerza de ley (art. 2 del AL 01 de 2016).

La Magistrada **Cristina Pardo Shlesinger** aclaró su voto, por considerar que el requisito de "estricta necesidad", carece de fundamento constitucional, en particular porque desnaturaliza las competencias del Presidente en el marco del Acto Legislativo 1 de 2016 y porque desconoce la urgencia que llevan implícitamente las medidas destinadas a la implementación del Acuerdo Final. Considera que la celeridad de la implementación es una condición indispensable para el éxito del proceso, tal como ha sido demostrado en el contexto internacional y, finalmente, sostiene que las medidas destinadas a implementar el Acuerdo de paz hacen parte de un todo inescindible y pese a la variedad de sus materias, deben ser comprendidas como distintas facetas de un proceso integral.

**LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ**  
Presidente