

Sentencia C-518/17



Expediente RDL-033

Asunto: Revisión de constitucionalidad 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”*

Magistrado sustanciador:
ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Bogotá D.C., diez (10) de agosto 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 3° del artículo transitorio de la Constitución, incorporado mediante el artículo 2° del Acto Legislativo 01 de 2016¹, remitió a esta Corporación el 30 de mayo de 2017 copia auténtica del Decreto Ley 900 del 29 de mayo 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”*, publicado en el Diario Oficial No. 50.248 del 29 de mayo de 2017, el cual fue sometido a reparto en la Sala Plena celebrada el 31 de mayo de 2017.

Resulta pertinente señalar que el Decreto Ley 121 de 2017² *“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 expedidos en el marco del Acto Legislativo 01 de 2016, el cual, junto con

¹ “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”.

² Publicado el 26 de enero de 2017.

el Decreto 2067 de 1991, constituye el procedimiento aplicable en esta clase de juicios.

El magistrado sustanciador, mediante auto del 2 de junio de 2017, asumió el conocimiento del presente asunto y decretó la práctica de pruebas necesarias para el control que corresponde realizar a la Corte.

En el proveído antes citado también se ordenó la fijación en lista para efectos de permitir la intervención ciudadana y se dispuso comunicar la iniciación del presente asunto al Presidente de la República para los fines del artículo 244 de la Constitución Política, al Ministro de Justicia y del Derecho, al Ministro del Interior, al Ministro de Hacienda y Crédito Público y al Ministro de Defensa Nacional, para los efectos señalados en el artículo 11 del Decreto 2067 de 1991.

De igual forma, se dispuso dar traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia, en los términos de los artículos 242-2 de la Constitución y 3º del Decreto Ley 121 de 2017.

Adicionalmente, en observación del artículo 13 del Decreto 2067 de 1991, se invitó a las siguientes instituciones:

- A la Academia Colombiana de Jurisprudencia, a la Academia Colombiana de la Abogacía, a DeJusticia, a la Comisión Colombiana de Juristas - CCJ.
- A la Fiscalía General de la Nación (como miembro del CODA), al Ministerio del Interior (como miembro del CODA), al Ministerio de Defensa (como miembro del CODA), a la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), a la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas (ACR), a la Defensoría del Pueblo (como miembro del CODA), al ICBF (como miembro del CODA), y a la Oficina del Alto Comisionado para la Paz.
- Al Centro Internacional para la Justicia Transicional - ICTJ, al Instituto Colombiano de Derecho Procesal - ICDP, al Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo y a *Human Rights Watch* - Colombia.
- A los Decanos de las Facultades de Derecho de las Universidades de Antioquia, Nacional, Distrital Francisco José de Caldas, Militar, Externado de Colombia, del Atlántico, UIS, San Buenaventura, Andes, Libre, Gran Colombia, EAFIT, del Rosario, del Norte, Pontificia Javeriana, del Sinú, Pontificia Bolivariana, Santo Tomás, Sergio Arboleda y Autónoma de Bucaramanga.

Agotado el procedimiento propio de este asunto y previo concepto del Procurador General de la Nación, procede esta Corte a decidir sobre la constitucionalidad del Decreto Ley 900 de dos mil diecisiete (2017), en los siguientes términos:

II. TEXTO DEL DECRETO LEY OBJETO DE REVISIÓN

El contenido del Decreto Ley sometido a revisión de esta Corporación, es el siguiente:

“DECRETO LEY 900 DE 2017
(29 de mayo)

“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 parágrafo 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 parágrafo, 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 parágrafo 3° 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 órdenes 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 este 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 facilitar [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 1°. 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:

“Párrafo 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.

Dado en Bogotá D.C., a los 29 de mayo de 2017.”

III. INTERVENCIONES

1. Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República

Claudia González, Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República, facultada para representar al Presidente de la República en todas las actuaciones que se surtan en la rama judicial, mediante Decreto 400 de 2017 y Acta de Posesión 2730 del 21 de marzo del mismo año, radicó escritos en la Secretaría General de esta Corporación el 8 y 30 de junio de 2017, en los que

presentó respuesta al Auto del 2 de junio de ese mismo año y solicitó declarar exequible íntegramente 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*”.

Dentro del escrito de intervención, la Presidencia de la República dividió su concepto de constitucionalidad en dos acápites, uno referente al contexto normativo y fáctico en el que se expidió el Decreto 900 de 2017, y otro orientado a la verificación de los criterios de revisión de constitucionalidad.

1.1. Contexto normativo y fáctico en el que se expidió el Decreto Ley 900 de 2017

El Gobierno Nacional señaló que para el análisis de la norma objeto de control se deben tener en cuenta ciertas situaciones de contexto que se han venido manifestando durante la implementación de los diferentes instrumentos de paz, como son: (i) el rol del juez constitucional dentro de la transición hacia la paz, (ii) la fragilidad del proceso de paz en sus primeros meses de implementación, (iii) la naturaleza transaccional y democrática del proceso de paz, y (iv) la necesidad de auto restricción judicial como *axioma*.

Para la Presidencia, es necesario que se tenga en consideración “*la realidad social como fundamento del derecho constitucional*”, tal como lo señaló en su momento el Alto Tribunal en las Sentencias T-406 y T-426 de 1992. En ese escenario, la Corte Constitucional cumple un rol fundamental en la transición de la guerra a la paz, en tanto guardiana de la integridad y supremacía de la Constitución, por lo que está llamada a realizar un juicio de ponderación entre los derechos y valores en colisión y a otorgarle un lugar privilegiado a la consecución de la paz negociada como alternativa moral y políticamente superior. Expuso que esta intervención constitucional tiene la carga de la auto-restricción judicial *-judicial self-restrain*³-, concepto que tiene múltiples acepciones. En general, se identifican tres restricciones comúnmente vinculadas a este: (i) a los jueces les corresponde exclusivamente aplicar la ley, no hacerla, (ii) los jueces deben obrar con particular deferencia hacia las decisiones emanadas de otras autoridades públicas, y (iii) los jueces deben ser particularmente reacios a invalidar una norma, a menos que se encuentre plenamente demostrada su inconstitucionalidad⁴.

Para el análisis abstracto de constitucionalidad resulta relevante la segunda limitación, pues la *auto-restricción judicial* no debe leerse simplemente como un llamado a renunciar al control constitucional de las leyes, “*sino a cierto grado de modestia y prudencia en el análisis de determinados temas que por su complejidad y características exigen el trabajo armónico de las*

³ Una primera definición del término se atribuye a James Bradley Thayer, quien abordó el tema en un ensayo de 1893 para Harvard Law Review, titulado “*The origin and scope of the American Doctrine of Constitutional LAW*”.

⁴ Posner, Richard. The rise and fall of judicial self-restraint. 2012. California Law Review. Vol. 100, No. 3. P. 520-521.

autoridades públicas y un grado especial de deferencia para con los órganos democráticamente electos”.

Al respecto, la Presidencia trajo a colación el caso del Tribunal Supremo de España que negó la facultad del juez Baltasar Garzón para investigar y exhumar los cuerpos de los desaparecidos durante la guerra civil española, pues en su criterio contrariaba las leyes generales de amnistía que permitieron la transición a la democracia⁵. Anotó, además, que este caso ilustrativo, si bien es controversial respecto de la posición jurídica de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de la Corte Constitucional colombiana, en lo relativo al deber de investigar las graves violaciones a los derechos humanos, así como el principio de imprescriptibilidad de estos crímenes, da lugar a una reflexión “*sobre las profundas sensibilidades y tensiones que una sociedad enfrenta en las transiciones a la paz, y la cautela con que debe obrar el juez*”. Citó igualmente como ejemplo a Sudáfrica, donde la Corte Constitucional enfrentó un desafío con el *caso de Azanía Peoples Organization*⁶, en el que se discutían las cláusulas de amnistía contenidas en la Ley de Unidad Nacional y Reconciliación (*Promotion of National Unity and Reconciliation Act 34 of 1995*), producto de la transición del régimen de apartheid. En este fallo la Corte Sudafricana sentó un importante precedente sobre el rol del juez constitucional en estos escenarios complejos:

“El resultado, a todo nivel, es un difícil, sensible, quizá incluso atormentador, ejercicio de ponderación entre la necesidad de justicia de las víctimas de abusos pasados, y la necesidad de reconciliación y rápida transición hacia un nuevo futuro; entre el estímulo necesario a los responsables de crímenes para que presten su colaboración en el descubrimiento de la verdad y la necesidad de reparar a las víctimas; entre la corrección del pasado y la creación de un futuro. [...] Puede darse un debate legítimo sobre los métodos y mecanismos elegidos por el legislador para dar cumplimiento a ese difícil mandato de reconciliación consagrado en el epílogo de la Constitución. Nosotros [los Magistrados de la Corte] no estamos inmersos en ese debate ni juzgamos la sensatez en la elección de los mecanismos, sino su constitucionalidad. [...]”⁷.

Lo anterior es contrastado con otras experiencias comparadas que reflejan procesos donde la implementación fue ágil y fiel a lo acordado, y no hubo interferencia en el desarrollo normativo, por lo que existió más éxito a largo plazo, frente aquellos lugares donde sucedió lo opuesto. Así, por ejemplo, dos casos que pueden ilustrar las premisas anteriores son el de Angola e India. En el primero, se surtieron dos procesos de paz, el primer acuerdo celebrado fracasó, dado que no pudo ser implementado de manera efectiva, pues en el

⁵ Tribunal Supremo de España. Sala Penal, Sentencia No. 10/2012. Causa Especial No. 20048/2009.

⁶ Constitutional Court of South Africa. Case CCT 17/96. Decide don: 25 July 1996.

⁷ *Ibidem*.

primer año solo se logró implementar el 1, 85% de lo acordado, y para el quinto año únicamente se había avanzado en el 53.7%. El segundo proceso de paz por el contrario fue exitoso, ya que se logró implementar el 68.42% de los acuerdos durante el primer año⁸. En el caso de India se evidencian los efectos de la ejecución incompleta de los acuerdos, pues un año después de la firma del acuerdo, se logró implementar el 23.52% de lo acordado, pero 10 años después de iniciada la implementación seguía en el mismo porcentaje. Esto llevó a que no fuera posible ni desescalar la violencia ni implementar las demás reformas necesarias para cumplir con los acuerdos⁹.

Por consiguiente, como lo explica el *Instituto Kruc* de la *Universidad de Notre Dame*, la experiencia internacional muestra con suficiencia que la urgencia y seriedad con la que se implementan los acuerdos es fundamental para la estabilidad de la paz y para que no se reabran negociaciones ya cerradas.

Lo anterior debe ser considerado en conjunto por la Corte Constitucional para sostener “*la necesidad de una implementación oportuna que no ponga en riesgo lo acordado*”, teniendo presente la compleja realidad del proceso de transición, los parámetros fijados por el Acto Legislativo 01 de 2016, y el Acto 002 de 2017, los cuales fijan un parámetro de interpretación y validez de las normas del Acuerdo Final.

1.2. Verificación de los criterios formales y de competencia

A continuación, la Presidencia de la República desarrolla sus apreciaciones sobre el cumplimiento de los requisitos generales, de competencia y habilitación en la expedición el Decreto Ley 900 de 2017.

El Acto Legislativo 01 de 2016 estableció los instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y desarrollo del Acuerdo Final. De esta forma, se instituyó un procedimiento especial para la creación de la normativa para asegurar “*la efectiva transición hacia la paz*”, mecanismo de *fast track*. La Corte Constitucional se ha pronunciado a través de su jurisprudencia sobre los requisitos formales y materiales que deben tenerse en cuenta al momento de hacer el juicio de constitucionalidad.

1.2.1. Estos parámetros establecidos por el Alto Tribunal en las Sentencias C-699 de 2016, C-160 de 2017, C-174 de 2017 y C-253 de 2017, no han sido unificados hasta el momento, pues los criterios empleados para examinar la constitucionalidad de los decretos leyes que se profieren en el marco del proceso de implementación del Acuerdo Final, han sido variados. Sin embargo, a partir de las sentencias referidas, es posible identificar dos aspectos generales en los cuales la Corte ha hecho especial énfasis al

⁸ Información matriz desarrollada por la Universidad de Notre Dame, www.peaceaccords.nd.edu

⁹ Fisas, V. (2010). Anuario 2010 de procesos de paz. Barcelona: Icara Editorial/ Escola de Cultura de Pau, UAB.

momento de realizar el control integral sobre los decretos ley: (i) requisitos de competencia y (ii) requisitos formales y de habilitación.

En primer lugar, en lo concerniente al criterio de competencia, se ha precisado que los decretos ley expedidos deben contener la firma del Presidente de la República y de los Ministros del Ramo o Directores del Departamento Administrativo correspondientes, razón por la cual el Decreto Ley 900 de 2017, en su parte final, se encuentra firmado por el Presidente de la República, en conjunto con el Ministro de Justicia y del Derecho, quien resulta ser el concernido en razón a la materia regulada y se encuentra debidamente posesionado.

En segundo lugar, al ser habilitado el presidente para expedir esta norma de naturaleza extraordinaria, le asignó un título que correspondiera al contenido material de la norma. Lo anterior, es verificable con la lectura del texto expedido que (i) asignó un título conforme a lo dispuesto en el artículo 169 constitucional, y (ii) fue expedido bajo los lineamientos del artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016, cumpliendo así con el requisito de titularidad de la norma y la mención de las facultades excepcionales que habilitaron al presidente para esta reglamentación.

En tercer lugar, de conformidad con los pronunciamientos de la Corte sobre el criterio de temporalidad, el Decreto Ley en análisis fue expedido 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 se contabilizan a partir de la refrendación popular, la cual se llevó a cabo por el Congreso de la República mediante decisión política de refrendación el 30 de noviembre de 2016. Es así, que se constata que el Ejecutivo conserva sus potestades excepcionales al momento de promulgar este Decreto Ley.

Y, por último, se “[*expondrán*] los motivos que justifican la expedición del decreto ley”, como requisito formal. Así las cosas, el Decreto Ley 900 de 2017 consta de 22 consideraciones que argumentan las razones de fondo, la finalidad, la conexidad y la estrecha necesidad de su implementación.

Con lo expuesto se constatan los requisitos de *competencia, asignación de título normativo e invocación de facultades extraordinarias, temporalidad y motivación*, razón por la cual no se reviste de ningún vicio sobre su forma. Por lo tanto, la norma expedida se ajusta a los presupuestos definidos por esta Corporación en el ejercicio del control automático de constitucionalidad de los Decretos Ley tramitados por el procedimiento de *fast track*, artículo 2° del Acto Legislativo 01 de 2016.

1.2.2. Por otra parte, para determinar la exequibilidad de la norma *sub examine* se deben revisar los lineamientos fijados por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, por medio de la cual ha indicado que la

reglamentación expedida en virtud de esta potestad extraordinaria conferida por el Legislador, debe cumplir en cuanto a requisitos de competencia y habilitación, los criterios de (i) finalidad, (ii) conexidad, (iii) estricta necesidad y (iv) competencia material.

Respecto del **criterio de finalidad**, se anota que es un límite a la potestad legislativa extraordinaria y excepcional, que es otorgada al Presidente de la República, por lo cual, al momento de hacerse la revisión de constitucionalidad, “*la Corte deberá verificar que los decretos con fuerza de ley cumplan la finalidad para la cual se confieren las facultades a saber, facilitar o asegurar el desarrollo normativo del acuerdo final*”. Dicho elemento es verificable dentro del Decreto Ley 900 de 2017 (dentro del acápite de consideraciones) donde se exponen las razones y finalidades de su expedición. Consecuente con esto, el artículo 1º del Decreto Ley desarrolla materialmente las consideraciones y las vincula con lo dispuesto en el Acuerdo Final, en concreto con la implementación de los puntos 3, 3.1.1.2, 3.2.2.4, 5.1 y los numerales 2 y 10 del punto 5.1.2.

Los anteriores puntos obligaban al Estado a adoptar un mecanismo penal especial y diferenciado para los excombatientes con el objeto de regularizar su situación jurídica con el fin de dar paso a su integración a la vida civil. Esta normalización implica necesariamente mantener ante la extinción de las ZVTN o PTN, la suspensión de las órdenes de captura de quienes estuvieran concentrados en estas, mientras entra en funcionamiento la JEP o se les otorga amnistía *de iure*. La no expedición de esta regulación habría dejado a estas personas en un escenario de indefinición jurídica hasta tanto la JEP no entre en funcionamiento o se les otorguen los beneficios de la Ley 1820 de 2016, situando en grave riesgo la implementación del Acuerdo Final.

En ese sentido, en el capítulo denominado “*Acuerdo para facilitar la ejecución del cronograma del proceso de dejación de armas alcanzado mediante acuerdo de 23 de junio de 2016*”, el Estado se obligó a suspender la ejecución de las órdenes de captura mientras dure el proceso de dejación de armas para garantizar el tránsito a la normalidad, así como el manejo de las personas privadas de la libertad que sean transferidas a las ZVTN o PTN.

En cuanto al **criterio de conexidad**, este es examinado desde una triple dimensión, primero se aborda la conexidad objetiva, luego se hace referencia a la conexidad estricta y finalmente a la conexidad suficiente del Decreto Ley 900 de 2017 con el Acuerdo Final.

Sobre la primera dimensión, *conexidad objetiva*, la Corte ha establecido que esta sirve para verificar que el Decreto Ley es desarrollo del Acuerdo Final, es decir, que “*no pued[e] regular aspectos diferentes o que rebasen el ámbito de aquellos asuntos imprescindibles para el proceso de implementación*”. Al revisar la norma objeto de control abstracto, el Gobierno Nacional advierte que está estrechamente relacionada con el contenido de los puntos 3, 5 y con

el Acuerdo para Facilitar la Ejecución del Cronograma del Acuerdo Final - AFECAF-.

Sobre la segunda dimensión, *conexidad estricta*, expuso que la jurisprudencia constitucional la ha definido como “*la carga argumentativa para el Gobierno, consistente en demostrar que el desarrollo normativo contenido en el decreto responde de manera precisa a un aspecto definitivo y concreto del Acuerdo*”. Así las cosas, el artículo 1º del Decreto Ley 900 y sus considerandos, como se argumentó, muestran la conexidad estricta entre el Acuerdo y la norma objeto de revisión, pues desarrolla de manera directa los puntos 3, 5 y el AFECAF, al consolidar esta garantía extraprocesal, suspensión de órdenes de captura, fundamental para el tránsito de los excombatientes a la JEP o a las amnistías *de iure*.

En cuanto a la tercera dimensión, *conexidad suficiente*, explicó que la jurisprudencia constitucional ha indicado que este impone al Gobierno la carga “*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, [...] [e]sto quiere decir que deben concurrir en la motivación del decreto los argumentos que expliquen por qué las normas que contiene son desarrollos propios del Acuerdo, los cuales deben mostrarse con un poder demostrativo convincente*”.

El Decreto Ley 900 de 2017 mantiene la suspensión de las órdenes de captura de las personas que estén concentrada en las ZVTN o PTN, siempre que cumplan con ciertos requisitos, para así dar continuidad a su tránsito a la normalidad en los términos del Acuerdo Final. Esta finalidad, quedó consignada dentro de las motivaciones de la norma objeto de revisión, donde se comprueba la estrecha proximidad con el Acuerdo Final, ya que constituye un mecanismo *sine qua non* para la implementación de los puntos 3.5 y el AFECAF.

En suma, la Presidencia consideró que el Decreto Ley cumple con el criterio de conexidad al determinar con claridad que, en sí mismo, es un desarrollo propio de contenidos precisos del Acuerdo Final, en especial en lo referido al tránsito a la legalidad, la regularización de la situación jurídica y las garantías procesales de los miembros de las FARC-EP.

Por otro lado, en lo referente al ***criterio de estricta necesidad***, demostró que “*la regulación adoptada a través de la habilitación legislativa extraordinaria tiene carácter urgente e imperioso, de manera tal que no es objetivamente posible tramitar el asunto a través de los canales deliberativos que tiene el Congreso*”.

Extender la suspensión de las órdenes de captura tiene fundamento en la necesidad de que los miembros de las FARC-EP deben acceder a los mecanismos transicionales, luego de la ratificación del Acuerdo Final por

parte del Congreso. Sin embargo, antes del Decreto Ley en revisión, no existía reglamentación precisa que definiera los parámetros de movilización dentro y fuera de las ZVTN o PTN, el tratamiento de las personas privadas de la libertad que estén resguardadas en esos campamentos, régimen de permisos para atender obligaciones derivadas del Acuerdo, ni lo concerniente al vencimiento de la vigencia de las ZVTN o PTN.

Así las cosas, la expedición del Decreto Ley 900 de 2017 permite a los miembros de las FARC-EP contar con garantías procesales respecto a la definición de su situación jurídica en el marco del sistema transicional de la justicia penal una vez hayan finalizado las zonas de concentración. Además, se debe tener en cuenta que las ZVTN ya están en funcionamiento y, en ese orden, muchos de los miembros de las FARC-EP, ya han renunciado al uso de las armas y han iniciado el tránsito a la vida civil, lo que implica el cumplimiento del Acuerdo Final y la garantía de seguridad jurídica y confianza de los excombatientes.

Por lo anterior, estimó que la regulación resulta perentoria y urgente, pues la herramienta jurídica introducida da lugar a la protección de la libertad individual e imprime celeridad en los procesos de normalización de la situación jurídica de los excombatientes, pues el trámite propio de las leyes de *fast track* no brindaba la idoneidad requerida, al comprender significativos períodos de tiempo en el desarrollo del procedimiento legislativo, y *“mientras ello ocurría se corría el riesgo de dejar a los miembros de las FARC-EP en una grave y notoria situación de indefinición jurídica hasta la implementación funcional de la JEP o la aplicación, caso a caso, de la amnistía de iure”*.

La expedición del Decreto Ley configuró una garantía procesal y constitucional de naturaleza inaplazable, la cual tiene como fin la implementación del Acuerdo, en tanto contribuye en la puesta de funcionamiento del SIVJNR y del AFECAF.

Por su parte, el Decreto Ley 900 de 2017 cumple con el **criterio de competencia material**, pues de acuerdo con los límites impuestos por el artículo 2° del Acto Legislativo 01 de 2016, que señalan que la habilitación del Presidente de la República es limitada, por lo que no se encuentra facultado para expedir *“actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes códigos, leyes que necesiten de mayorías calificadas o absolutas para su aprobación y decretar impuestos”*.

En consecuencia, el Decreto Ley objeto de control no recae sobre un asunto expresamente excluido por el artículo 2° del Acto Legislativo 01 de 2016, pues el desarrollo normativo no extingue la acción penal ni implica su renuncia por parte del Estado. Se trata, entonces, de un mecanismo procesal de justicia transicional que facilita y asegura la implementación del Acuerdo Final en relación con los puntos anteriormente citados.

Finalmente, la norma objeto de control automático es materialmente constitucional, pues de conformidad con la jurisprudencia de la Corte, *“nuestra constitución tiene como finalidad la paz, pues el Constituyente otorgó a la noción jurídica de la paz un triple carácter, pues la consideró un valor de la sociedad, fundamento del Estado y de los derechos humanos (preámbulo), la concibe como un fin esencial que irradia el ordenamiento jurídico y que, como principio, debe dirigir la acción de las autoridades públicas (art. 2). Y, también la entiende como un derecho constitucional (art. 22), que si bien es cierto no es de aplicación inmediata, [este] mandato debe dirigir la acción de los particulares y las autoridades”*¹⁰.

En todo caso, la Corte es enfática al señalar que las facultades presidenciales para alcanzar la paz se circunscriben a la necesidad y el momento histórico por el que atravesase el Estado en un periodo de tiempo concreto. En ese orden, el Alto Tribunal, en una ocasión anterior al estudiar la constitucionalidad de la suspensión de la ejecución de órdenes de captura, señaló que es una medida que limita la aplicación del derecho penal y que para ajustarse al ordenamiento jurídico debe cumplir con los siguientes criterios:

*“Pues bien, la suspensión de las órdenes 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. En efecto, las disposiciones acusadas consagran la suspensión de las órdenes de captura que se hubieren proferido dentro de la investigación de cualquier tipo de delito (i), [ser] 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”*¹¹.

De acuerdo a lo anterior, consideró que la medida fijada en el Decreto Ley 900 de 2017, sobre mantener la suspensión de la ejecución de las órdenes de captura, se ajusta a los criterios fijados por la Corte Constitucional en la Sentencia C-048 de 2001, a saber:

(i) Puede ser proferida dentro de una investigación de cualquier tipo de delito. Los milicianos (hoy excombatientes) de las FARC-EP son investigados por diversos delitos conforme al ordenamiento jurídico colombiano. Bajo este entender, la suspensión de las órdenes de captura de los miembros del grupo armado está relacionada con los procesos de conocimiento de la justicia penal especial transicional.

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-048 de 2001. Consideración jurídica N° 7.

¹¹ *Ibidem*.

(ii) *Es una medida excepcional y temporal*, dado que la medida que regula el Decreto Ley no es una regla general, pues su origen se halla en el proceso de paz que inició el Gobierno Nacional con la guerrilla de las FARC-EP. En ese orden, se limita a los márgenes fijados por el Acuerdo Final, siendo así una medida transitoria y transicional.

Por tal razón, la suspensión de ejecución de órdenes de captura no está llamada a ser aplicada de forma indefinida. En el texto del Decreto Ley 900 es expresa su naturaleza *pro tempore* hasta el momento en que entre en vigencia la JEP, o se resuelva su situación a través de la aplicación de la amnistía en los términos de la Ley 1820 de 2016.

(iii) *Que esté sometida a un acuerdo previo entre el Gobierno Nacional y las organizaciones al margen de la ley a quienes se les hubiere reconocido carácter político en un proceso de paz*. Como se ha venido señalando, este Decreto Ley es motivado por las disposiciones firmadas dentro del Acuerdo Final y su cronograma de implementación.

Por lo expuesto, la Presidencia de la República concluyó que el Decreto Ley 900 de 2017 es una medida que se ajusta a la jurisprudencia constitucional pues no desborda los límites fijados, y cumple cada uno de los requerimientos formales y materiales.

2. Academia Colombiana de Jurisprudencia

En documento presentado el 23 de junio de 2017 por el profesional José Molina Torres, en calidad de miembro de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, conceptuó que el Decreto 900 de 2017 debe declararse exequible en su integridad, pues satisface los requisitos de finalidad, conexidad y competencia material entre el decreto y el Acuerdo Final para la Paz, establecidos por la jurisprudencia de esta Corporación.

La Academia señaló que la Corte Constitucional estableció en las sentencias de control automático C-699 de 2016, C-160 de 2017, C-174 de 2017 y C-253 de 2017, los requisitos formales y de fondo necesarios para la vigencia y validez de este tipo de normas extraordinarias. Para tal fin identificó cuatro criterios formales inexorables, a saber: (i) el temporal, (ii) de competencia, (iii) el motivo de la expedición, y (iv) la identificación de la disposición.

En ese orden, el interviniente destacó que en el caso *sub examine*, la norma fue expedida el 29 de mayo de 2017, es decir dentro del término de los 180 días luego de refrendado el Acuerdo Final, tal y como lo refiere el artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016. Así mismo, que dicha disposición fue expedida por el Presidente de la República y por el Ministerio de Justicia y del Derecho, “*siendo las instituciones competentes en cuanto a la política de justicia transicional*”. De igual manera, el Decreto 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”, cuenta con una plena identificación, además de contener una motivación suficiente relacionada con el Acuerdo de Paz.

En cuanto al análisis material, el representante de la Academia manifestó que *“los Decretos Leyes deben plegarse a los criterios de finalidad, conexidad y competencia material”*, los cuales en la norma examinada son incorporados a cabalidad. Lo anterior, en razón a que los *criterios de finalidad y conexidad “se expresa[n] nítidamente a través de los respectivos considerandos del Decreto Ley”*, al ser concordantes con los puntos 3 y 5 del Acuerdo Final. En cuanto a la *competencia material*, la norma objeto de control automático, *“respeto rigurosamente”* lo establecido en el artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016.

3. Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Mediante intervención presentada el 23 de junio de 2017, el profesor Samuel Escobar del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, solicitó a la Corte Constitucional que declare exequible la norma objeto de estudio.

Manifestó que *“dicha medida es necesaria para materializar las finalidades del Acuerdo Final”*, pues se trata de *“una medida excepcional que tiene una limitación temporal, en tanto la misma estaría vigente hasta que se resuelva la situación jurídica por parte de la Jurisdicción Especial para la Paz, o la aplicación de amnistía de iure por parte de la entidad judicial competente”*.

Por otro lado, consideró que la norma es constitucional en tanto el Tribunal Constitucional ha referido dentro de su jurisprudencia, en concreto en las Sentencias C-084 de 2001 y C-771 de 2011, que la suspensión de órdenes de captura en el marco de los procesos de paz, es compatible con la carta política.

4. Agrupación Política VOCES DE PAZ y Comisión de Seguimiento e Impulso del Acuerdo Final de Paz -CSIVI-

Los ciudadanos Francisco Toloza, Imelda Daza y Jairo Rivera, en calidad de miembros de la Agrupación Política VOCES DE PAZ; y Diego Martínez, en calidad de secretario técnico de la Comisión de Seguimiento e Impulso del Acuerdo Final de Paz -CSIVI-, mediante intervención presentada el 30 de junio de 2017, solicitaron la exequibilidad del Decreto Ley 900 de 2017 de conformidad con los argumentos que a continuación se exponen.

Indicaron que la jurisprudencia constitucional ha definido el alcance del control de los decretos leyes proferidos por el Presidente de la República, en virtud de las facultades extraordinarias que le fueron otorgadas mediante el Acto Legislativo 01 de 2016, los cuales se cumplen en la expedición de la norma en discusión.

Por otro lado, los intervinientes resaltaron el hecho de que dentro de los procesos de paz existe una “*práctica habitual [frente a] la suspensión de órdenes de captura al finalizar las hostilidades*”, como lo mostró en su momento el Centro Internacional para la Justicia Transicional -ICTJ- en el documento titulado “*Disyuntivas de la justicia transicional en Colombia*”. Esta medida tiene como fundamento la “*seguridad jurídica*” de los excombatientes, que luego de haber depuesto las armas quedan en una situación de exposición frente al Estado, hasta el momento en que acceden a los mecanismos judiciales y extrajudiciales acordados.

Así las cosas, traen a consideración el proceso de paz celebrado en Uganda, entre el Gobierno y el *Ejército de Resistencia del Señor*, donde se presentó una irrupción por parte de la Corte Penal Internacional al librar órdenes de captura contra los miembros de la organización guerrillera, lo que llevó al fracaso de las negociaciones, y especialmente de “*lo acordado en Juba sobre Rendición de Cuentas y Reconciliación*”. En ese sentido, resaltan la importancia de que la norma sea valorada teniendo en cuenta las experiencias internacionales en procesos de paz, donde la aplicación de principios como el de *favor libertatis*, ha sido fundamental para garantizar la “*seguridad jurídica*” de los excombatientes, en un contexto de “*post-acuerdo*”. En consecuencia, explican que el Decreto Ley 900 de dos mil diecisiete (2017), al suspender las órdenes de captura ya expedidas o las que se vayan a expedir, regula la situación de:

“1) [...] los miembros de las FARC-EP que están en las zonas veredales y también [...] para los que están fuera de ellas. 2) Que se encuentren en los listados aceptados y acreditados por el Alto Comisionado de Paz previa dejación de armas. 3) El parágrafo 2 del artículo transitorio 3 A, expresa que la suspensión temporal de orden[es] de captura operará desde el momento mismo de su desplazamiento hacia las zonas de ubicación temporal y hasta que se defina la situación jurídica en la Jurisdicción Especial de Paz, una vez entre en funcionamiento”.

Finalmente, consideran que la suspensión es aplicable a todos los delitos cometidos en el contexto del conflicto armado, con independencia de su clase o gravedad, pues el objetivo es garantizar el acceso de los excombatientes a los mecanismos extrajudiciales y judiciales, para así hacer tránsito a la vida civil.

5. Ministerio de Defensa Nacional

5.1. El 30 de junio de 2017, Carlos Saboyá, en calidad de Director de Asuntos Legales del Ministerio de Defensa Nacional, consideró que el Decreto 900 de 2017, expedido por la Presidencia de la República en virtud de sus facultades extraordinarias transitorias, supera los requisitos formales y materiales,

establecidos dentro de la Constitución, el Acto Legislativo 01 de 2016 y la jurisprudencia constitucional. Al respecto indicó:

El Decreto Ley en estudio fue expedido en cumplimiento de todos los requisitos formales determinados en las Sentencias C-699 de 2016, C-160 de 2017, C-174 de 2017, C-224 de 2017, C-253 de 2017 y C-289 de 2017, puesto que se cumplen los parámetros de: (i) *Competencia*, en cuanto este instrumento jurídico fue expedido por el Presidente de la República y el Ministro de Justicia; (ii) *título normativo o determinación normativa e invocación de facultades excepcionales*, como se observa en el cuerpo del texto normativo; (iii) *temporalidad*, en cuanto la norma ha sido expedida dentro de los 180 días siguientes a la refrendación del acuerdo en el Congreso de la República -30 noviembre-, lo cual, en el caso bajo análisis se cumple pues fue expedido en el término prescrito; y (iv) *la motivación de la norma*, es decir el análisis de los fundamentos que dan origen o sustento jurídico a la misma, como se observa en la parte de “*motivaciones*” del Decreto Ley 900, en la cual se establecen los fundamentos y la finalidad de su expedición.

Así las cosas, “[d]e los estándares fijados por la Corte Constitucional en su jurisprudencia no se evidencia ninguna razón de inconstitucionalidad por vicios formales en la expedición del Decreto Ley 900 de 2017”.

5.2. Por su parte, respecto de los requisitos materiales, la jurisprudencia Constitucional citada ha establecido que además de los requisitos formales, se deben cumplir a cabalidad con los criterios de *finalidad, conexidad y estricta necesidad*.

Respecto del criterio de *finalidad* indicó el Ministerio que es un límite a la potestad extraordinaria y excepcional conferida al Presidente, pues “[...] los decretos con fuerza de ley cumpl[e]n la[s] finalidades [...] [de] facilitar o asegurar el desarrollo normativo del acuerdo final”, y, en ese orden, el Decreto 900 de 2017 se encuentra dentro de los linderos estipulados por la Corte Constitucional, teniendo en cuenta que, su *finalidad* está prescrita en las consideraciones contenidas en su cuerpo normativo, y son desarrolladas en el artículo 1 de dicha disposición. Así mismo, “se vinculan con el Acuerdo Final, al asegurar la implementación de los puntos 3 (Fin del Conflicto), 3.1.1.2. (Objeto del Acuerdo Final), 3.2.2.4 (Acreditación y tránsito a la legalidad), 5.1. (Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y/o Repetición), los numerales 2 y 10 del punto 5.1.2. (Principios del SIVJRNR)”.

Adicionalmente, señaló que “el capítulo denominado -Acuerdo para facilitar la ejecución del cronograma del proceso de dejación de armas, alcanzado mediante acuerdo de 23 de junio de 2016-, contiene la obligación de suspender la ejecución de las órdenes de captura mientras dure el proceso de dejación de armas, para garantizar el tránsito a la normalidad, así como el manejo de las personas privadas de la libertad que sean transferidas a las ZVTN o PTN”.

5.3. A continuación, el Ministerio de Defensa desarrolla sus apreciaciones sobre los criterios de conexidad en el Decreto Ley 900 de dos mil diecisiete (2017).

En primer lugar, señaló que esta disposición normativa cumple con el criterio de *conexidad objetiva* pues está estrechamente relacionada con los puntos 3 y 5 del Acuerdo, y con el “Acuerdo para Facilitar la Ejecución del Cronograma del Acuerdo Final”, pues, “*el objeto del Decreto Ley no es otro que fijar garantías a los miembros de las FARC-EP, que se encuentren concentrados en las ZVTN o PTN, y su posterior situación al desaparecer estas zonas*”. Respalda esta afirmación en los siguientes argumentos:

- “i) La suspensión de las órdenes de captura, en los términos y periodos definidos por el Acuerdo Final y el Cronograma, otorgan garantías de seguridad jurídica y dan herramientas procesales para la regularización de la situación judicial de los excombatientes.
- ii) Da cumplimiento a lo pactado en el Acuerdo Final para facilitar la ejecución del Cronograma 11 al extender los efectos de la suspensión de órdenes de captura hasta la entrada en vigencia de la JEP o se otorguen amnistías de iure, sin que ello quiera decir [...] [que] se extinga la acción penal o [se dé] su renuncia por parte del Estado”.
- iii) La medida adoptada se circunscribe al tratamiento penal especial de los miembros de las FARC-EP en el contexto fijado por la justicia transicional (Puntos 3 y 5 del Acuerdo Final).
- iv) Las personas que se sometan al proceso penal de transición deben cumplir con los requisitos definidos en los puntos 3 y 5 del Acuerdo Final para poder ser beneficiados con lo dispuesto en el Decreto Ley 900”.

De lo anterior se desprende que la medida adoptada se “*entiende imprescindible para el proceso de implementación*”.

En segundo lugar, el Ministerio consideró que el artículo 1 del Decreto Ley, junto con sus considerandos, permite apreciar su *conexidad estricta* con el Acuerdo Final, en concreto con los numerales 3 y 5, pues a su juicio, “*al mantenerse suspendidas las órdenes de captura en los supuestos definidos por [la norma en análisis], se asegura el logro del fin del conflicto armado y el tránsito a la legalidad*”.

En tercer lugar, frente a lo que respecta al criterio de *conexidad suficiente*, la jurisprudencia constitucional le ha impuesto al Presidente la carga de demostrar el grado de estrecha proximidad entre las materias objeto de regulación y el contenido preciso del Acuerdo que se pretende implementar. Lo anterior significa que “*deben concurrir en la motivación del decreto, los argumentos que expliquen porque las normas que contiene son desarrollos propios del Acuerdo, los cuales deben mostrarse con un poder demostrativo*

convinciente”.

Así las cosas, la *conexidad suficiente* entre el Decreto Ley 900 de 2017 y el Acuerdo Final deriva de la finalidad de la suspensión de las órdenes de captura y, “i) *el punto 3 (fin del conflicto), al permitir continuar con el tránsito a la legalidad de los miembros de las FARC-EP una vez se extinga las ZVTN o PTN, ii) punto 5 (SIVJRN), al ajustar la culminación de las ZVTN o PTN a las garantías procesales pactadas, en especial el criterio de seguridad jurídica, y iii) [el] Acuerdo para Facilitar la Ejecución del Cronograma, al asegurar que la suspensión de las órdenes de captura se mantenga hasta tanto sean juzgados por la JEP o se les aplique la amnistía de iure”.*

Finalmente, respecto del criterio de *estricta necesidad*, sostuvo el Ministerio que “*esta regulación era perentoria y urgente, porque la herramienta jurídica introducida da lugar a la protección de la libertad individual e imprime celeridad en los procesos de normalización de la situación jurídica de los excombatientes”.*

Agregó además, que “[l]a expedición del Decreto Ley 900 de 2017 se convierte así en una garantía procesal y constitucional inaplazable que hace expresa manifestación de voluntad y seriedad del Gobierno Nacional, y el Estado colombiano en su conjunto, en la implementación oportuna y rigurosa del Acuerdo Final. Ello contribuye a la efectiva puesta en funcionamiento del SIVJRN y del Acuerdo para la Facilitar la Ejecución del Cronograma”.

6. Fiscalía General de la Nación

Mediante documento enviado el 30 de junio de 2017 a la Secretaría General de esta Corporación, el profesional Javier Tovar, en calidad de Director Nacional de Estrategia en Asuntos Constitucionales de la Fiscalía General de la Nación, intervino en el proceso refiriéndose al inciso 3° del parágrafo transitorio 3B del artículo 1° del Decreto 900 de 2017, solicitando a la Corte Constitucional declarar su exequibilidad condicionada, pues a su juicio la norma referida desconoce el postulado constitucional que trae el artículo 19 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017, por medio del cual la suspensión de la orden de captura con fines de extradición se encuentra sujeta a evaluación judicial.

Para el interviniente, el inciso cuestionado dispone la suspensión de las órdenes de captura con fines de extradición en favor de los miembros de las FARC-EP que estén incluidos en el listado aceptado por el Alto Comisionado para la Paz y que cumplan con los siguientes requisitos: (i) tengan acreditación por el Alto Comisionado, (ii) hayan hecho dejación de armas y (iii) hayan suscrito las actas de compromiso respectivas. En el caso de desmovilizaciones colectivas como resultado del proceso de paz, el listado aceptado se constituye en el nuevo mecanismo para acreditar la condición de

miembros de las FARC-EP. En los términos de la Ley 1779 de 2016 ese mecanismo es la lista suscrita por los voceros del grupo respectivo y recibida por el Alto Comisionado para la Paz. Estima la Fiscalía que *“una interpretación de las anteriores disposiciones, podría dar lugar a considerar que si un integrante de las FARC-EP se encuentra incluido en el listado aceptado por el Alto Comisionado [...] y además cumple con el resto de condiciones para acceder al beneficio de la suspensión, le será suspendida de forma absoluta la orden de captura y será beneficiario de la garantía de no extradición. Sin embargo, dicha suspensión es contraria a la Carta si se entiende que tiene carácter absoluto, porque no se podrá evaluar los casos (sic) en los que se encuentren los disidentes y reincidentes”*

Esa suspensión de forma absoluta que no daría lugar a controvertir los supuestos y requisitos exigidos *“[...] permitirá que eventualmente **disidentes y reincidentes** de las FARC-EP que cometan conductas punibles con posterioridad a la suscripción del Acuerdo Final sean beneficiarios de la suspensión (sic) de las órdenes de captura con fines de extradición dictadas en su contra. Y mientras no entre en funcionamiento la JEP estos casos de disidentes y reincidentes no podrán ser discutidos ni debatidos”*.

Aduce que la garantía de no extradición a favor de los miembros de las FARC-EP no constituye una presunción *de iure*; por lo que solicita la declaratoria de exequibilidad condicionada del inciso tercero del párrafo transitorio 3B del artículo 1º del Decreto 900, bajo el entendido que: *“(i) la garantía de la suspensión de las órdenes de captura con fines de extradición admite prueba en contrario, para lo cual la autoridad judicial competente deberá verificar el cumplimiento de las condiciones establecidas en el artículo 19 del Acto Legislativo 01 de 2017 y (ii) la Fiscalía General de la Nación es la autoridad facultada para suspender las órdenes de captura, cuando terminen las ZVTN y los PTN y hasta tanto no entre en funcionamiento la JEP”*.

7. Universidad Industrial de Santander

Por medio de escrito presentado el 11 de julio de 2017 (extemporáneo), Javier Acevedo y Clara Tapias, en calidad de integrantes de Litigio Estratégico de la Universidad Industrial de Santander, solicitaron declarar la exequibilidad del Decreto Ley 900 de 2017, toda vez que cumple con los requisitos formales y materiales para su expedición.

8. Universidad Autónoma de Bucaramanga

Por medio de escrito presentado el 14 de julio de 2017 (extemporáneo), Jorge Eduardo Lamo Gómez, en calidad de Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Autónoma de Bucaramanga, consideró que el Decreto Ley 900 de 2017 es constitucional.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Ministerio Público emitió el concepto No. 006347 del 30 de junio de 2017, en el cual realizó el siguiente análisis de la revisión de constitucionalidad del Decreto Ley 900 de 2017:

1. Revisión de los requisitos formales del Decreto Ley 900 de 2017

1.1. Autoridades que expiden el Decreto. Se satisface los presupuestos en torno a la competencia para la expedición del Decreto, ya que fue proferido por el Presidente de la República y el Ministro de Justicia y del Derecho, dando cumplimiento a lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 115 Superior.

1.2. Existencia de una motivación conexa. El Ministerio Público también encontró que existe motivación conexa entre el Acuerdo Final para la Paz y las medidas adoptadas, debido a que en las consideraciones generales y específicas del Decreto Ley se consignan las razones encaminadas a demostrar la necesidad de suspender las órdenes de captura expedidas o que estén por expedir, así como las medidas de extradición para los miembros de las FARC-EP que: “(a) se encuentran en la zona de ubicación temporal o (b) no se encuentren físicamente en esa zona o (c) cuya suspensión se dio en su momento para adelantar tareas propias del proceso de paz por fuera de la zona, estén en los listado aceptados y acreditados por el Alto Comisionado para la Paz y que hayan dejado las armas. Asimismo, (d) las personas trasladadas permanecerán en ZVTN en situación de privación de la libertad. || En esos casos, la suspensión se mantendrá hasta que la situación jurídica sea resuelta por la JEP, una vez entre en funcionamiento, a menos de que previamente la autoridad judicial competente les haya aplicado la amnistía de iure. Además, se mantendrá la misma cuando requieran ausentarse temporalmente de las zonas. Esto, con el objeto de facilitar la ejecución del cronograma del proceso de dejación de armas conforme con el Acuerdo Final”.

1.3. Descripción unívoca de la temática desarrollada. Así mismo, considero que el decreto presenta claridad en la materia regulada (denominación, título, encabezado), jerarquía normativa del acto, así como el fundamento de la habilitación extraordinaria, entre los cuales existe coherencia.

La vista fiscal concluye que el Decreto Ley bajo estudio es constitucional en cuanto se refiere a sus requisitos formales.

2. Revisión de la dimensión competencial del Decreto Ley 900 de 2017

2.1. Dimensión temporal. Teniendo en consideración que las facultades presidenciales para la paz se prolongaron hasta el 29 de mayo de 2017, el Ministerio Público encontró que el Decreto Ley 900 de 2017 fue expedido el

29 de mayo de 2017, esto es, dentro del lapso inicial de 180 días, adecuándose a la exigencia constitucional.

2.2. Conexidad teleológica. Explicó que uno de los elementos fundamentales para la finalización del conflicto mediante el proceso de negociación es la concesión de la amnistía más amplia posible para poder hacer tránsito a la paz (numeral 5° del artículo 6° del Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949). Del mismo modo, el Acuerdo Final (puntos 3.1.4.1, 3.2.2.4 y 5.1.2.) desarrolla los alcances de la referida ley, por lo que considera que el Decreto Ley 900 de 2017 implementa el Acuerdo Final que hace referencia a las medidas penales especiales necesarias. Señaló que *“hasta que no se adecue una jurisdicción especial que estudie la situación jurídica de los miembros de las FARC-EP, se deben mantener suspendidas las órdenes de captura o extradición para lograr la reincorporación a la vida civil de los mismos”*.

Igualmente, afirmó que se acredita una relación teleológica entre el Decreto Ley 900 y el Acuerdo Final, dado que el decreto objeto de estudio pretende facilitar la ejecución del cronograma del proceso de dejación de armas (alcanzado a través del Acuerdo Final), en el sentido de adoptar medidas para el proceso de reincorporación a la vida civil y el tránsito a la legalidad de las FARC-EP.

2.3. Limitaciones especiales. Estimó que el texto evaluado no sobrepasa ninguna de las barreras -explícitas e implícitas- del Acto Legislativo 01 de 2016, a las que alude la Sentencia C-699 de 2016. Así mismo, consideró que la materia regulada por el Decreto Ley 900 de 2017 no hace parte de aquellos asuntos sometidos a reforma constitucional, leyes estatutarias, leyes orgánicas o leyes que necesitan mayorías calificada o absoluta para su aprobación, puesto que se trata de la suspensión de órdenes de captura y de extradición hasta que la JEP resuelva la situación jurídica de los miembros de las FARC-EP.

2.4. Criterio de estricta necesidad. La Procuraduría General de la Nación estimó que -en el presente caso-, se satisface este requisito por los siguientes motivos:

- Las medidas contempladas en el Decreto Ley 900 de 2017 se requieren de manera urgente para la implementación del Acuerdo Final, son connaturales a esta clase de procesos de paz, con el fin de facilitar la ejecución del cronograma del proceso de dejación de armas, el tránsito hacia la legalidad y así lograr la reincorporación a la vida civil.
- Las disposiciones adoptadas no exigen una especial deliberación democrática, puesto que solo está extendiendo la medida de la suspensión de las órdenes de captura hasta la conformación de la JEP,

sistema que debe garantizar la seguridad jurídica de los miembros del grupo armado.

- La norma tiene la finalidad de proteger intereses especialmente tutelados en la Constitución (libertad personal, razones de especial interés público y el derecho a la Paz). En tal sentido, la necesidad de acudir a las *facultades presidenciales para la Paz* se justifica en la satisfacción efectiva de dichas razones.

Finalmente, la medida en cuestión resulta ser un aspecto medular en la implementación de los acuerdo en desarrollo del principio de la Buena Fe (beneficios de libertad entregados a desmovilizados para generar confianza y seguridad).

2. Revisión de la constitucionalidad sustancial del Decreto Ley 900 de 2017

2.1. Medida de suspensión de las órdenes de captura. Afirmó que las medidas de carácter excepcional, contenidas en el artículo 1º del Decreto Ley 900 de dos mil diecisiete (2017), tienen como fin lograr el tránsito hacia la legalidad y la reincorporación a la vida civil de los integrantes de las FARC-EP, además de garantizar su protección y seguridad jurídica.

El Ministerio Público consideró que la suspensión de las órdenes de captura y de extradición es constitucionalmente admisible, en tanto se trata de una medida excepcional, de carácter provisional, con una justificación loable, idónea y razonable frente a los fines que persigue. Además, manifestó que esta figura es propia de los acuerdos de paz, *“fortalece la confianza en la palabra estatal y ayuda a acelerar el desarrollo de la reintegración a la institucionalidad de los miembros del grupo insurgente”*.

2.2. Vigencia. Concluyó que el artículo 2º que señala la vigencia del Decreto Ley 900 de 2017 es constitucional por cuanto contempla una de las fórmulas tradicionales admisibles para dicho fin, es decir, la producción de efectos a partir de su promulgación.

Por lo expuesto, el Ministerio Público solicita declarar la constitucionalidad del Decreto 900 de 2017.

V. CONSIDERACIONES

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el inciso 3º del artículo transitorio de la Constitución sobre facultades presidenciales para la paz, incorporado mediante el artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016¹², la Corte

¹² “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

Constitucional es competente para conocer y decidir sobre la constitucionalidad del Decreto Ley 900 del 29 de mayo 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*”, adoptado con fundamento en las facultades extraordinarias concedidas al Presidente de la República mediante el precitado artículo transitorio.

2. Problema jurídico y metodología del fallo

El Decreto Ley 900 de 2017, que consta de dos artículos, fue remitido a esta Corporación para efectos del control automático de constitucionalidad establecido en el artículo 2° del Acto Legislativo 01 de 2016.

El primer artículo establece que terminadas las zonas de ubicación temporal (ZVTN y PTN) se mantendrá la suspensión de la ejecución de las órdenes de captura a favor de los miembros de las FARC-EP que: (i) formen parte de los listados aceptados y acreditados por el Alto Comisionado para la Paz, (ii) hubieren dejado las armas, y (iii) hubieren estado concentrados en las mencionadas zonas o, en caso contrario, hubieren estado cumpliendo fuera de ellas tareas propias del proceso de paz.

Igualmente establece que la suspensión operará desde el momento en que inicien su desplazamiento hacia tales zonas, siempre que hubieren firmado acta de compromiso de dejación de las armas.

En todos los casos, la suspensión se mantendrá hasta que la situación jurídica sea resuelta por la JEP o se les aplique la amnistía *de iure*.

En relación con quienes hubieren sido trasladados a las zonas de ubicación temporal encontrándose privados de la libertad, establece que permanecerán en dicha situación hasta la entrada en funcionamiento de la JEP, quedando en ese momento en libertad condicional a disposición de dicha jurisdicción, siempre que hubieren suscrito el acta a la que alude el artículo 36 de la Ley 1820 de 2016. Si al finalizar las zonas de ubicación temporal no se hubiere decidido sobre su traslado a ellas, la autoridad judicial les concederá la libertad condicional en los términos de la Ley 1820 de 2016 y el Decreto 277 de 2017.

Igualmente, incorpora un párrafo que mantiene la suspensión de la ejecución de las órdenes de captura contra los miembros del grupo armado ubicados en las zonas de ubicación, cuando requieran ausentarse por razones de salud o para atender calamidades domésticas, previo informe a la representación del Alto Comisionado para la Paz, y suscripción de un acta con el Mecanismo de Monitoreo y Verificación en el que constará la razón de ausencia y la fecha en la que retornará a la misma.

En el último inciso de este párrafo se dispone la suspensión de las órdenes de captura con fines de extradición a los miembros de las FARC- EP incluidos en el listado aceptado por el Alto Comisionado para la Paz, que se encuentren acreditados por este funcionario, hubieren hecho dejación de las armas y suscrito las actas de compromiso correspondientes. El segundo artículo determina la vigencia de la norma a partir de su expedición.

Corresponde a la Corte, en consecuencia, establecer si el Decreto Ley 900 de 2017, expedido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas por el artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016, cumple con los requisitos formales y materiales establecidos en la Constitución.

A fin de realizar dicho examen la Sala precisará, en primer lugar, los parámetros aplicables al control de constitucionalidad sobre los decretos leyes expedidos por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el Acto Legislativo 01 de 2016 y seguidamente, en consonancia, efectuará el referido control del Decreto Ley 900 de 2017.

3. Parámetros aplicables al control de constitucionalidad de los decretos leyes expedidos por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el Acto Legislativo 01 de 2016. Reiteración de jurisprudencia

3.1. Previo al examen de constitucionalidad del Decreto Ley 900 de 2017, la Sala realizará una breve reseña de los requisitos que se deben cumplir al expedir este tipo de decretos, de conformidad con la Constitución y, en particular, de lo dispuesto en el artículo transitorio incorporado a la misma mediante el artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016, cuyo texto es del siguiente tenor:

“Artículo transitorio. Facultades presidenciales para la paz. Dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo, facultase al Presidente de la República 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.

Las anteriores 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.

Los decretos con fuerza de ley que se dicten en desarrollo de este artículo tendrán control de constitucionalidad automático posterior a su entrada en vigencia. El procedimiento de revisión de constitucionalidad

de estas disposiciones deberá surtirse por parte de la Corte Constitucional dentro de los dos meses siguientes a su expedición”.

De conformidad con dicha disposición, las facultades son temporales en cuanto se otorgan por 180 días; tienen por objeto 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; no pueden ser utilizadas para expedir actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes códigos, leyes que necesitan mayorías calificadas para su aprobación, ni para decretar impuestos; y su ejercicio se encuentra sometido a control de constitucionalidad automático posterior a la entrada en vigencia de los decretos así expedidos.

Al realizar el control de constitucionalidad de dicha disposición dijo la Corte en la Sentencia C-699 de 2016, que los decretos ley expedidos en ejercicio de tales facultades debían guardar conexidad objetiva, estricta y suficiente con el Acuerdo Final y que, además de las restricciones impuestas por la precitada norma, el Presidente de la República carecía de competencia para regular materias con reserva especial de ley aunque no hubieran sido expresamente mencionadas.

Tales reglas, según la Corte, se fundan en normas de la Constitución que buscan asegurar la transición hacia el fin del conflicto; no impiden los controles interorgánicos que preservan el equilibrio entre los poderes públicos y aseguran la supremacía constitucional, tales como el control político que corresponde al Congreso y el control automático de constitucionalidad atribuido a la Corte; y garantizan la competencia principal del Congreso para la implementación del Acuerdo Final, razón por la que las facultades extraordinarias solo podían ejercerse cuando resulta ***estrictamente necesario*** apelar a ellas en lugar de someter el asunto al procedimiento legislativo correspondiente.

3.2. Los anteriores lineamientos han sido reiterados por la Corte al realizar el control sobre los decretos ley expedidos por el Presidente en ejercicio de tales facultades extraordinarias, en el sentido de que ha de verificarse que los mismos cumplen los requisitos formales y materiales previstos en el ordenamiento constitucional aplicable; que no versan sobre asuntos expresamente excluidos; y, en general, que se encuentran conformes con el ordenamiento constitucional. En síntesis, ha dicho la Corte:

3.2.1. Requisitos formales. Se refieren: (i) a la competencia del Presidente, por lo que los decretos ley extraordinarios deben estar suscritos y comunicados por el Presidente y por el Ministro del ramo respectivo o por el Director del Departamento Administrativo correspondiente, en los términos del inciso tercero del artículo 115 de la Constitución; y (ii) al título, pues al tratarse de una disposición con rango de ley resulta aplicable el artículo 169 de la Constitución en cuanto dispone que “[e]l título de las leyes deberá

corresponder precisamente a su contenido”. Adicionalmente, (iii) a la competencia temporal, esto es al período dentro del cual el Presidente puede hacer uso de la habilitación legislativa extraordinaria, el cual, de conformidad con la disposición, corresponde a los 180 días siguientes a la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2016.

Respecto de la entrada en vigencia del Acto Legislativo, la Sentencia C-160 de 2017 puso de presente que el proceso de refrendación popular se cumplió a cabalidad -tal como también lo señaló el artículo 1o de la Ley 1820 de 2016-, el 30 de noviembre de 2016, luego de que el Senado de la República aprobara el día 29 de noviembre de 2016 una proposición mediante la cual declaró cumplida la refrendación popular del Acuerdo Final y la Cámara de Representantes hiciera lo propio el día 30 de noviembre siguiente.

3.2.2. Requisitos materiales. Estos se refieren a la motivación suficiente del decreto ley, en la cual se debe evidenciar cómo este implementa o desarrolla el Acuerdo Final. Para la Corte, el cumplimiento de estos requisitos exige observar algunos límites materiales, los cuales se imponen como una carga argumentativa para el Presidente de la República al momento de adoptar la norma extraordinaria, entre los cuales se encuentran la **conexidad objetiva, estricta y suficiente**, en el siguiente sentido:

La **conexidad objetiva** se refiere a la existencia de un **vínculo cierto y verificable** entre el Acuerdo Final y la materia del decreto respectivo, en cuanto la regla fijada en el Acto Legislativo determina que dichos decretos **deben servir para facilitar y asegurar su implementación y desarrollo**, lo que implica que no pueden regular aspectos diferentes o que exceden los propósitos de la implementación, caso en el cual deberá acudirse al procedimiento legislativo ordinario.

La **conexidad estricta**, que puede verificarse mediante un **juicio de finalidad**, se refiere a que el desarrollo normativo contenido en el decreto responda de manera precisa a un aspecto concreto del Acuerdo. Corresponde al Gobierno demostrar de manera precisa que la medida respectiva se encuentra vinculada con un determinado contenido.

La **conexidad suficiente**, por su parte, está vinculada al grado de estrecha proximidad entre las materias objeto de regulación en el decreto respectivo y el contenido preciso del Acuerdo que se pretende implementar.

Adicionalmente, la Sala Plena ha señalado que el Gobierno debe demostrar la **necesidad estricta** de ejercer las facultades extraordinarias otorgadas por el Acto Legislativo 01 de 2016, en lugar de acudir al procedimiento legislativo ordinario o especial, para lo cual deberá precisar la razón o razones por las cuales tales procedimientos no resultaban idóneos para regular la materia objeto del decreto.

3.2.3. Asuntos expresamente excluidos. En los términos del artículo 2° del Acto Legislativo 01 de 2016, hay asuntos que están expresamente excluidos de la regulación mediante la habilitación legislativa extraordinaria, por tratarse de materias que de conformidad con la Constitución se deben regular mediante actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes códigos o leyes cuya aprobación requieran mayorías calificadas, o porque tengan por objeto decretar impuestos o regular asuntos sometidos a reserva especial de ley.

3.2.4. Respeto general del ordenamiento constitucional. Este requisito se refiere al sometimiento de la legislación así expedida al ordenamiento constitucional, como se señaló en las Sentencias C-699 de 2016 y C-253 de 2017, al resaltar que:

“[...] 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” (negrillas fuera del texto original).

4. Control de constitucionalidad del Decreto Ley 900 de 2017

4.1. Requisitos formales

4.1.1. Competencia

La Sala verifica que, en efecto, 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”*, fue proferido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere el artículo transitorio incorporado a la Constitución por el artículo 2° del Acto Legislativo 01 de 2016, y que se encuentra suscrito por el Presidente y por el ministro del ramo a que pertenece la materia regulada, esto es el Ministro de Justicia.

4.1.2. Competencia temporal

El Decreto Ley 900 de 2017 fue expedido el 29 de mayo de 2017 y publicado en la misma fecha en el Diario Oficial 50.248. Entonces, la disposición fue adoptada dentro de los 180 días siguientes al 30 de noviembre de 2016, fecha de entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2016, como se precisó en la Sentencia C-160 de 2017.

4.1.3. El título del Decreto Ley

Por tratarse de una norma con rango de ley, resulta necesario el cumplimiento del mandato previsto en el artículo 169 de la Carta según el cual “[e]l título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido”. El Decreto Ley 900 de 2017 se titula “*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*”.

Revisado lo dispuesto en el artículo 1º se advierte que expresamente se indica la adición de dos párrafos transitorios (3A y 3B) al artículo 8º de la Ley 418 de 1997, modificado por el artículo 1º de la Ley 1779 de 2016, razón por la que cabe concluir que el título atribuido al decreto corresponde a su contenido. Por consiguiente, este requisito formal se encuentra cumplido.

4.1.4. La Sala concluye, en consecuencia, que el Decreto Ley 900 de 2017 cumple con los criterios formales. Seguidamente se verificará el cumplimiento de los requisitos materiales de la revisión constitucional.

4.2. Examen material

4.2.1. Conexidad objetiva

4.2.1.1. Mediante el Decreto Ley 900 de 2017 se adicionan dos párrafos transitorios (en adelante, párrafos 3A y 3B) al párrafo 3º del artículo 8º de la Ley 418 de 1997¹³. Dicha Ley, de conformidad con su artículo 1º, tiene por objeto “*dotar al Estado colombiano de instrumentos eficaces para asegurar la vigencia del Estado Social y Democrático de Derecho y garantizar la plenitud de los derechos y libertades fundamentales reconocidos en la Constitución Política y/o los Tratados Internacionales aprobados por Colombia*”.

El párrafo 3º del artículo 8º de la Ley 418 de 1997, antes de su adición por el Decreto Ley 900 de 2017, era del siguiente tenor:

“Artículo 8º. Los representantes autorizados expresamente por el Gobierno nacional, con el fin de promover la reconciliación entre los colombianos, la convivencia pacífica y lograr la paz, podrán:

[...]

Parágrafo 3º. 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

¹³ “Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones”.

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.

En esas zonas, que no podrán ubicarse en áreas urbanas, se deberá garantizar el normal y pleno ejercicio del Estado de Derecho. El Gobierno definirá la manera como funcionarán las instituciones públicas para garantizar los derechos de la población. De conformidad con lo que acuerden las partes en el marco del proceso de paz, el Gobierno al establecer las zonas deberá:

1. Precisar la delimitación geográfica de las zonas.
2. Establecer el rol de las instancias nacionales e internacionales que participen en el proceso de dejación de armas y tránsito a la legalidad de las organizaciones armadas al margen de la ley.
3. Establecer las condiciones y compromisos de las partes para definir la temporalidad y funcionamiento de las zonas mencionadas.

[...]”.

Ahora bien, con fundamento en la facultad del precitado parágrafo 3° del artículo 8° de la Ley 418 de 1997, el Gobierno Nacional expidió los Decretos 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023, 2024, 2025, 2026 de 2016 y 150 de 2017¹⁴, mediante los cuales se establecieron las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) y los Puntos Transitorios de Normalización (PTN), con el objeto de “*Garantizar el Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo y*

¹⁴ Dictados en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas por los artículos 188 y 189 de la Constitución Política y la Ley 418 de 1997 modificada y prorrogada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014, 1779 de 2016. Todos los decretos expedidos por la Presidencia de la República en virtud de los cuales se establecen Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) y Puntos Transitorios de Normalización (PTN), establecen con fundamento en los parágrafos 2° y 3° del artículo 8 de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 1738 de 2014 y por la Ley 1779 de 2016. Especialmente este último señala 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, la 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”.

Dejación de Armas CFHBD-DA)" e "iniciar el proceso de preparación para la reincorporación a la vida civil de las estructuras de las FARC-EP en lo económico, lo político y lo social de acuerdo con sus intereses; estará destinada para los miembros de la organización que participen y se encuentren comprometidos con el CFHBD - DA".

Particularmente, en los artículos 10 y 11 de cada uno de esos decretos se ordenó la suspensión de la ejecución de las órdenes de captura contra los miembros de las FARC-EP, así como la comunicación al Fiscal General de la Nación sobre “*el inicio y la terminación de dichas zonas*”, en los siguientes términos:

“Artículo 10°. En virtud del párrafo 3 del artículo 8 de la ley 418 de 1997, prorrogado y modificado por la ley 1738 de 2014 y a su vez modificado por el artículo 1° de la ley 1779 de 2016, en la zona indicada en el artículo 1° del presente decreto quedará suspendida la ejecución de las órdenes de captura contra los miembros del grupo armado organizado al margen de la ley, FARC-EP, al igual que durante el tránsito y el desplazamiento hacia la misma, hasta que el Gobierno así lo determine o declare que ha culminado dicho proceso en los términos de la ley 1779 de 2016.

Parágrafo. Gobierno Nacional comunicará al Fiscal General de la Nación sobre el inicio y la terminación de dichas zonas.

Artículo 11°. Se podrá suspender la ejecución de las órdenes de captura en contra de cualquiera de los miembros de las FARC-EP por fuera de la ZVTN, para adelantar actividades relacionadas con el Acuerdo de Paz

Parágrafo. El Gobierno Nacional comunicará al Fiscal General de la Nación el listado correspondiente para lo de su competencia”.

4.2.1.2. Como se puede observar, el Decreto Ley 900 de 2017, prolonga la suspensión de la ejecución de las órdenes de captura contra quienes adelantaron la negociación y celebraron el acuerdo en nombre del Grupo Armado FARC-EP. Igualmente, dispone la continuación de la suspensión de la ejecución de las órdenes de captura contra quienes se encuentran en las zonas de ubicación temporal a las que se refiere el inciso primero del párrafo 3° transcrito. En la normativa que se adiciona, se ordena el tratamiento especial de suspensión de ejecución de la orden para quienes aún no se encuentren en las zonas de transición pero han iniciado el desplazamiento hacia estas, advirtiendo que es desde que se inicia esa movilización que se entiende en vigor la medida.

Entiende la Sala que tales medidas incluyen a aquellos integrantes del grupo que no exhiben armas de modo visible y a quienes se denomina milicianos pues, como se observa, los mandatos no excluyen a este tipo de miembros de las FARC de los beneficios que regula el Decreto Ley sometido a control. La

condición de portar el armamento de manera visible no es, en el texto legal revisado, un criterio para prescribir una situación jurídica distinta para este tipo de integrantes del grupo.

Se complementan esos mandatos con el tratamiento de otras situaciones derivadas del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*, como el de aquellas personas privadas de la libertad que son trasladadas a las ZVTN, las que de conformidad con la Ley 1820 de 2016, permanecerán en esos lugares en situación de privación de la libertad hasta tanto entre en funcionamiento la Jurisdicción Especial de Paz. Igualmente, se contempla la hipótesis de personas cuya situación de traslado no haya sido resuelta por las respectivas autoridades judiciales al momento de terminación de las zonas de ubicación temporal. Para estos casos, se establecen las condiciones que dan lugar a la libertad condicional acorde con lo dispuesto en la citada Ley 1820 de 2016 y el Decreto Ley 277 de 2017.

Finalmente, se incorpora a este conjunto de mandatos un enunciado legal que regula específicamente la suspensión de las órdenes de captura con fines de extradición. Mandato que sin duda debe ser valorado acorde con lo dispuesto en el artículo transitorio 19 del Acto Legislativo 01 de 2017 que regula lo concerniente a la extradición y las medidas para hacerla viable.

4.2.1.3. Establecido de modo general el contexto y contenido de la normativa a examinar, corresponde a la Sala Plena adelantar el juicio que permita verificar si el Decreto Ley 900 de 2017 constituye efectivamente implementación y/o desarrollo del Acuerdo Final.

Encuentra la Sala Plena que el decreto con fuerza de ley aquí examinado se encuentra claramente ligado a varios de los ejes centrales que configuran el Acuerdo, tales como el “fin del conflicto”, en particular los puntos (i) *Acuerdo sobre las víctimas del conflicto*, y (ii) *Implementación verificación y refrendación*. Adicionalmente, varias de las tareas puntuales fijadas en el cronograma denominado “*Acuerdo para facilitar la ejecución del cronograma del proceso de dejación de armas alcanzado mediante acuerdo de 23 de junio de 2016*”, se desarrollan en el Decreto Ley 900 de 2017, como la suspensión de las órdenes de captura para quienes participen en el proceso de dejación de armas, la extensión de la medida para quienes deban adelantar tareas propias del proceso por fuera de las zonas temporales de ubicación, el traslado de integrantes de las FARC-EP privados de la libertad y la expedición de normas orientadas al logro de ese traslado.

Por lo que concierne al vínculo con el apartado sobre el *fin del conflicto*, advierte la Sala que el punto 3.1 dedicado al “*Acuerdo sobre el cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo (CFHBD) y dejación de las armas (DA) entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP*”, traza como objetivo el siguiente:

“3.1.1.2. Objetivo

El presente Acuerdo sobre CFHBD y DA tiene como objetivo la terminación definitiva de las acciones ofensivas entre la Fuerza Pública y las FARC-EP, y en general de las hostilidades y cualquier acción prevista en las Reglas que Rigen el CFHBD, incluyendo la afectación a la población, y **de esa manera crear las condiciones para el inicio de la implementación del Acuerdo Final y la Dejación de las armas y preparar la institucionalidad y al país para la Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil** (Negrillas fuera de texto).

En ese contexto se concibieron en el numeral 3.1.4.1 las zonas veredales transitorias de normalización (ZVTN), estableciéndose en el párrafo séptimo la suspensión de las órdenes de captura, en los siguientes términos:

“Una vez ubicados los efectivos de las FARC-EP, en las ZVTN el Gobierno Nacional suspende las ordenes de captura de la totalidad de los (as) integrantes de las FARC-EP que se encuentren dentro de dichas Zonas, previa entrega por parte de las FARC-EP de un listado de sus integrantes presentes en cada una de las ZVTN.

Los (as) integrantes de las FARC-EP que en virtud de la ley de amnistía hayan sido beneficiados con la excarcelación, y así lo deseen, se integran a dichas zonas para seguir el proceso de reincorporación a la vida civil. Para este fin, dentro de las ZVTN se organizan sitios de estadía por fuera de los campamentos” (Negrillas fuera de texto).

En el apartado 3.2 que trata sobre la *“reincorporación de las FARC-EP a la vida civil -en lo económico, lo social y lo político- de acuerdo con sus intereses”*, se incorpora el numeral 3.2.2.4 denominado *Acreditación y tránsito a la legalidad*, en el que se incluyeron compromisos en los siguientes términos:

“Para los fines de la acreditación, una vez las FARC-EP hagan entrega del listado de todos los y las integrantes que hagan parte de su organización, incluyendo a las milicias, el Gobierno Nacional iniciará el proceso de revisión y contrastación de la información contenida en el mismo. Sus observaciones serán presentadas a las FARC-EP y de no ser tenidas en cuenta se establecerá un mecanismo conjunto de solución de diferencias para la revisión de esos casos, en el marco de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de la implementación del Acuerdo Final (CSIVI). Lo anterior sin perjuicio de la aceptación de las demás personas incluidas en el listado sobre las que no se presenten observaciones.

Se establecerá un procedimiento expedito para la acreditación y el tránsito a la legalidad de los miembros de las FARC-EP no armados. A las personas que sean acreditadas se les resolverá la situación jurídica otorgándoles indulto mediante los instrumentos legales vigentes si no estuviera en vigor la ley de amnistía. Quedaran en libertad a disposición de la JEP en caso de que tuvieran acusaciones por delitos no amnistiables según la Ley de Amnistía acordada en el Acuerdo Final.

Como resultado del 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, una vez los integrantes de las FARC-EP hayan dejado las armas y ratificado el compromiso de la organización, recibieran su respectiva acreditación por parte del Gobierno Nacional sobre la base del listado entregado por las FARC-EP.

La acreditación se hará con base en la hoja de ruta que el Gobierno y las FARC-EP acuerden para el tránsito a la legalidad de los y las integrantes de las FARC-EP.

[...]

Esta acreditación es necesaria para acceder a las medidas acordadas para las FARC-EP en el Acuerdo Final, sin perjuicio de lo establecido en el acuerdo de creación de la Jurisdicción Especial para la Paz. En cualquier caso, el acceso a las medidas de reincorporación exige un compromiso de responsabilidad con los acuerdos y sus metas. Los derechos y deberes en el marco del proceso de reincorporación serán detallados por el Consejo Nacional de Reincorporación.

[...]

El listado final incluirá la totalidad de los y las integrantes de las FARC-EP se encuentren o no privados de la libertad” (negritas fuera de texto).

Para la Sala Plena, las medidas establecidas en el Decreto Ley en revisión tienen un vínculo manifiesto con los contenidos transcritos en cuanto los desarrollan, si se atiende a que uno de los propósitos capitales de lo estipulado en el acuerdo de cese al fuego y dejación de armas es la reincorporación de los miembros de las FARC-EP a la vida civil. Ese proceso comporta la creación de las zonas temporales de ubicación, en las cuales, hasta tanto no inicie su funcionamiento la Jurisdicción Especial que decidirá las responsabilidades del caso, quienes allí ingresen no serán objeto de persecución judicial por parte de la Justicia Penal Ordinaria. Para lograr tales finalidades se pactó la prórroga de la suspensión de la ejecución de las

órdenes de captura. Es importante destacar que acorde con lo citado, también tenían la posibilidad de acceder a esas zonas de ubicación temporal aquellos integrantes de las FARC-EP que en virtud de la Ley de Amnistía obtuvieran el traslado a las ZVTN, para continuar con el proceso de reincorporación. Ahora bien, para gozar de esa medida era requisito satisfacer ciertas exigencias indicadas en el acuerdo, entre ellas formar parte del listado de personas que integraban la organización FARC-EP. Ese documento a su vez debe permitir un proceso de acreditación ante el Gobierno.

En ese sentido, las disposiciones con fuerza de ley objeto del control automático de la Corte, al considerar diversas hipótesis respecto de la suspensión de la ejecución de las órdenes de captura y su mantenimiento aún después de terminadas las zonas de ubicación temporal, así como en relación con la privación de la libertad de quienes fueron trasladados a dichas zonas y el otorgamiento de la libertad condicional después de terminadas las mismas, constituyen, sin duda, implementación y desarrollo de lo pactado, además de que facilitan el sometimiento a la Jurisdicción Especial de Paz de quienes integran las FARC-EP (privados o no de la libertad) y, así mismo, su tránsito hacia la reincorporación a la vida civil.

En cuanto a la conexión objetiva con el componente del *Acuerdo sobre las víctimas del conflicto*, es pertinente destacar el punto 5.1 en cuanto contempla entre los objetivos de las diferentes medidas y mecanismos del SIVJNR el de **“Seguridad jurídica, mediante el cumplimiento de las condiciones del Sistema Integral y en especial de la Jurisdicción Especial para la Paz, con las garantías necesarias del debido proceso”**.

En ese marco, se estableció en el punto 5.1.2 sobre la Jurisdicción Especial para la Paz, en el apartado I de los *Principios básicos del componente de justicia del sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición (SIVJNR)*, entre otros aspectos, los siguientes:

“2.- El componente de justicia del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición - en adelante el SIVJNR- se denomina Jurisdicción Especial para la Paz. Los objetivos del componente de justicia del SIVJNR son satisfacer el derecho de las víctimas a la justicia, ofrecer verdad a la sociedad colombiana, proteger los derechos de las víctimas, contribuir al logro de una paz estable y duradera, y **adoptar decisiones que otorguen plena seguridad jurídica a quienes participaron de manera directa o indirecta en el conflicto armado interno, respecto a hechos cometidos en el marco del mismo y durante este que supongan graves infracciones del Derecho Internacional Humanitario y graves violaciones de los Derechos Humanos.**

[...]

4.- El Estado tiene autonomía para conformar jurisdicciones o sistemas jurídicos especiales, derivado de lo establecido en la Carta de las Naciones Unidas sobre la soberanía y libre autodeterminación de las naciones, y de lo establecido en los Principios del Derecho Internacional, incluido el Derecho Internacional Humanitario, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Penal Internacional.

5.- En el ejercicio de dicha autonomía, aceptada y reconocida por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Estado puede apreciar y evaluar la complejidad, duración y gravedad del conflicto armado interno con el fin de diseñar y adoptar los mecanismos de justicia para lograr la paz dentro del respeto a los parámetros establecidos en el derecho internacional, en especial la garantía de los derechos humanos” (negritas fuera de texto).

A su vez, en el numeral 72 que integra el apartado titulado *Procedimiento, órganos y sanciones del componente de justicia del SIVJRNR*, se consignó que:

“[...]

En el Acuerdo Final de Paz se determinarán las medidas adicionales para garantizar y asegurar lo antes establecido, así como para evitar que otras personas que estén ofreciendo Verdad ante el SIVJRNR sean extraditadas antes de que terminen de ofrecer verdad”.

Para la Sala, se evidencia otra conexión entre la normatividad contenida en el Decreto Ley 900 de 2017 y el componente citado, en particular, con la Jurisdicción Especial de Paz. Se advierte la relevancia del valor de la seguridad jurídica, entendida en este contexto como una garantía predicable de quienes se someten a la justicia especializada y así se ha comprendido por el Presidente de la República al expedir el Decreto, según se observa en las intervenciones gubernamentales allegadas al expediente. Las medidas de suspensión de las órdenes de captura, hasta tanto no opere la referida justicia especializada, brindan a los miembros de las FARC-EP la certeza de que su juzgamiento sólo corresponderá a la organización judicial especializada concebida para tal efecto. Adicionalmente, esas medidas en todos los casos, incluida la suspensión de la orden de captura cuando el concernido tenga necesidad de desplazarse fuera de la ZVTN para atender su salud o situaciones de calamidad doméstica o, la que suspende la ejecución de la orden de captura con fines de extradición, son expresión de la autonomía del Estado Colombiano para fijar mecanismos jurídicos que hagan viable la consolidación del proceso de paz.

Para el caso de lo dispuesto en el inciso último del párrafo transitorio 3B se observa su nexo con el contenido del numeral 72, en el cual se advierte el

tratamiento puntual en materia de extradición y medidas de aseguramiento orientadas a materializar los respectivos requerimientos internacionales. Se pone de presente así la conexidad objetiva entre este aspecto de la normativa revisada y lo señalado en el Acuerdo.

En este caso la conexidad es aún más clara, pues se refiere expresamente al tipo de medidas que el Presidente adopta en el Decreto Ley para implementar y desarrollar el Acuerdo: la prórroga de la suspensión de la ejecución de las órdenes de captura. Tal conexión también alude a la suspensión de los procedimientos encaminados a realizar la extradición, con lo cual se despeja cualquier duda sobre la conexidad objetiva en este asunto.

Corresponde ahora destacar la conexidad del Decreto con el numeral 6.1.9 “*prioridades para la implementación normativa*”, contenido en el capítulo denominado *implementación verificación y refrendación*. Entre las prioridades acordadas, se tienen las siguientes:

“De forma prioritaria y urgente se tramitarán los siguientes proyectos normativos conforme al procedimiento establecido en el Acto Legislativo 1 de 2016 o mediante otro Acto Legislativo en caso de que el anterior procedimiento no estuviera vigente:

[...]

h) Suspensión de ordenes de captura de integrantes de las FARC-EP o personas acusadas de serlo o de colaborar con dicha organización y suspensión de los procedimientos de extradición de los anteriores hasta entrada en vigencia de la ley de amnistía y de la norma constitucional de prohibición de la extradición establecida en el numeral 72 de la Jurisdicción Especial para la Paz. Adopción de medidas sobre el estatuto jurídico civil de todos los integrantes de las FARC-EP que permitan la aplicación estricta de lo establecido en el numeral 72 de la Jurisdicción Especial para la Paz” (negritas fuera de texto).

En este caso, la conexidad resulta expresa, pues puntualmente se hace la referencia a la suspensión de las órdenes de captura y de los procedimientos de extradición. Con lo cual, se consolida la apreciación de la Sala Plena sobre la conexidad objetiva de la normativa consagrada en el Decreto Ley bajo estudio y los contenidos del Acuerdo Final.

Finalmente, cabe destacar la conexidad existente con el “*Acuerdo para facilitar la ejecución del cronograma del proceso de dejación de armas alcanzado mediante acuerdo de 23 de junio de 2016*”, el que en lo pertinente establece:

“El Gobierno Nacional y las FARC-EP, adoptan el siguiente acuerdo para facilitar la ejecución del cronograma del proceso de dejación de armas alcanzado el 23 de junio de 2016:

1. 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.

2. Adicionalmente, se aplicará lo establecido en el anterior numeral respecto a los miembros de las FARC-EP por fuera de las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) para adelantar actividades propias del proceso de paz.

3. La aplicación de las dos medidas anteriores se hará conforme a lo establecido en el parágrafo tercero del artículo 88 de la Ley 418 de 1997 modificada por el artículo 1 de la Ley 1779 de 2016.

[...]

5.- Las personas privadas de la libertad por pertenecer a las FARC EP, que tengan condenas o procesos por delitos que las leyes en vigor en el momento del inicio de la dejación de armas no permitan indultar, en aplicación de lo establecido en el Código Penitenciario y Carcelario (ley 65 de 1993) y las normas que lo reglamentan, serán trasladadas a las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN), una vez que los miembros de las FARC EP en proceso de dejación de armas se hayan concentrado en ellas en cumplimiento del acuerdo de 23 de junio de 2016.

Las personas trasladadas permanecerán en dichas Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) en situación de privación de la libertad en las condiciones establecidas en el numeral 7 del artículo 2 del Decreto 4151 de 2011 y normas concordantes.

[...]

Antes de efectuarse el traslado, la persona privada de libertad suscribirá un acta de compromiso obligándose a respetar el régimen de traslado, vigilancia y custodia de conformidad con lo establecido en este

acuerdo, así como obligándose a someterse a la Jurisdicción Especial para la Paz cuando esta entre en funcionamiento.

La persona trasladada quedará a disposición de la justicia en los términos de las leyes vigentes y en cumplimiento de la Directiva o las instrucciones que para este efecto expida el Fiscal General de la Nación.

6. Las personas a las que se les aplica lo establecido en este Acuerdo serán los miembros de las FARC-EP según el listado entregado al Gobierno Nacional por la persona designada expresamente por la anterior organización para ese fin, y verificado por el Gobierno Nacional según lo establecido en el “Acuerdo Final”, así como las personas calificadas como integrantes o colaboradores de las FARC-EP en una providencia judicial proferida con anterioridad al inicio de la ejecución de este Acuerdo y que no se reconozcan como tales.

7. Para los efectos previstos en los numerales 1, 2 y 3, una persona designada por las FARC-EP entregará al Gobierno Nacional un listado indicando expresamente las personas a las que se les aplica además el numeral 2, para que sea verificado por el Gobierno Nacional según lo establecido en el Acuerdo Final y luego entregado al Mecanismo de Monitoreo y Verificación (MM&V) establecido en el Acuerdo de cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y dejación de las armas entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP.

8. Para los efectos previstos en los numerales 4 y 5, un delegado de las FARC-EP expresamente designado para ello entregará formalmente y por escrito al Gobierno Nacional, a la mayor brevedad, dos listados, uno con los y las integrantes de la organización que se encuentran privados de la libertad por cualquier delito y otro con las personas que se encuentran privados de la libertad por haber sido condenados o procesados por pertenencia o colaboración con las FARC-EP y que no se reconozcan como tales. **Los listados serán verificados por el Gobierno Nacional, según lo establecido en el Acuerdo Final, en el plazo más breve posible con el fin de cumplir lo acordado en los tiempos establecidos siempre que los listados hayan sido entregados en forma oportuna. El primer listado al que se refiere este numeral hará parte del listado final y único de integrantes de las FARC-EP cobijados por el Acuerdo Final.** A efectos de la aplicación de este Acuerdo, las FARC-EP podrá hacer entregas de listados parciales hasta el momento de entrada en vigor de la ley de amnistía.

[...]

10. El Gobierno expedirá los decretos reglamentarios y otras normas administrativas correspondientes para que se lleve a cabo

el traslado y se cumplan las normas de vigilancia y custodia establecidas en este acuerdo.

11. Este acuerdo tendrá validez desde el momento de su firma y quedará sin efecto si las partes concluyeran las actuales conversaciones sin alcanzar un Acuerdo Final de Paz (negrillas fuera de texto).

Para la Corte Constitucional resulta manifiesta la conexidad existente entre las varias disposiciones del Decreto que disponen la prórroga de la suspensión de la ejecución de las órdenes de captura, tanto de quienes se concentren en las ZVTN como de aquellos que se encuentren fuera de ellas cumpliendo tareas propias del proceso de paz, así como de quienes se desplacen con destino a estas para iniciar el proceso de reincorporación a la vida civil. Igualmente, se advierte el compromiso adquirido para expedir la normatividad necesaria que permita trasladar a las zonas de ubicación temporal a personas privadas de la libertad por pertenecer a las FARC-EP, incluidas las que estuvieran purgando condenas o tuvieran procesos por delitos que las leyes en vigor en el momento del inicio de la dejación de armas no permitían indultar. Este último compromiso se encuentra directamente vinculado con los contenidos de los incisos 4º y 5º del párrafo 3A que se adiciona al artículo 8º de la Ley 418 de 1997 por el Decreto Ley en revisión.

Concluye pues la Sala que la materia del Decreto bajo análisis se encuentra objetivamente ligada a varios de los ejes centrales y a compromisos del Acuerdo Final, quedando con ello satisfecha la exigencia de conexión objetiva requerida en estos casos por el control automático.

4.2.2. Conexidad estricta

El juicio de conexidad estricta apunta a establecer el aspecto concreto y definido del Acuerdo al que atienden las medidas contempladas en el Decreto Ley bajo estudio. Esta tarea del control implica identificar cuál es el contenido del Acuerdo y cómo lo establecido en la normatividad examinada responde a ese compromiso. Mediante Sentencia C-331 de 2017 esta Corporación precisó que esta verificación puede hacerse desde un punto de vista externo y un punto de vista interno, siendo pertinente abordar ambos niveles de análisis.

Para tales efectos, resultan pertinentes las referencias incluidas en el apartado precedente y a ellas se aludirá según corresponda. Se procederá inicialmente a examinar la conexidad estricta de tipo externo y seguidamente se revisará la de tipo interno.

4.2.2.1. La conexidad estricta externa

4.2.2.1.1. Sobre la suspensión de las órdenes de captura o su prórroga

Un asunto regulado en el Decreto Ley 900 de 2017, en particular en los

incisos 1 y 3 del párrafo transitorio 3A del artículo 8° de la Ley 418 de 1997, es el de la prórroga de la suspensión de la ejecución -hasta que entre en vigor la JEP o tenga lugar la amnistía- de las órdenes de captura que se expidan o hayan de expedirse contra personas integrantes de las FARC-EP, una vez terminen las zonas especiales de ubicación en las que se encuentren. Se trata de un mandato que busca concretar el vigor de una medida general establecida en el párrafo 3° del artículo 8° de la citada Ley y que en lo pertinente dice:

“El Gobierno nacional o los representantes autorizados [...] podrán acordar con los [...] representantes de las organizaciones armadas [...] su ubicación temporal o la de sus miembros en precisas y determinadas zonas [...]. En las zonas aludidas quedará suspendida la ejecución de las órdenes de captura contra estos y los demás miembros del grupo organizado [...] al igual que durante el transcurso del desplazamiento hacia las mismas hasta que el Gobierno así lo determine [...]. 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”.

En el inciso 3° del párrafo transitorio 3A se prolonga también la suspensión de la ejecución de las órdenes de captura expedidas o por expedirse contra miembros de las FARC-EP, cuya suspensión se había ordenado para adelantar tareas propias del proceso fuera de las zonas en tanto cumplan ciertos requisitos y hasta que inicie sus actividades la JEP o tenga lugar la amnistía. En este caso se trata de garantizar y facilitar las tareas a cargo de las FARC-EP en el cumplimiento de lo acordado, medida que se encuentra en consonancia con lo dispuesto en el párrafo 2° del artículo 8° de la Ley 418 de 1997, que en lo pertinente reza:

“[...] 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 [...]

[...] || Igualmente, se suspenderán las órdenes de captura que se dicten en contra de los voceros con posterioridad al inicio de los diálogos, negociaciones o suscripción de acuerdos, por el término que duren estos”.

El inciso 2° por su parte no se refiere puntualmente a una prórroga, sino que, autoriza la suspensión de las órdenes de captura para quienes no están ubicados en las zonas temporales, advirtiéndose que esta medida operará cuando se inicie la movilización hacia esas zonas y regirá hasta que inicie sus

actividades la JEP o tenga lugar la amnistía *de iure*.

Para la Sala Plena, todas las prescripciones contenidas en los incisos 1, 2 y 3 del párrafo 3A a las que se ha hecho alusión, responden de modo concreto y específico, por una parte, a lo incorporado en el párrafo séptimo del numeral 3.1.4.1 del Acuerdo Final arriba transcrito, pues allí se indicó que una vez ubicados los integrantes de las FARC-EP en las zonas especiales de ubicación, procedería la suspensión de las órdenes de captura para la totalidad de los integrantes del grupo insurgente, indicándose el requisito de la entrega previa de un listado de quienes se encontrasen en esos lugares de transición.

Por otra parte, las referidas medidas contenidas en los incisos 1, 2 y 3 son también expresión puntual y resultan congruentes con lo contenido en el punto 6.1.9 que señala las *Prioridades para la implementación normativa*, pues en el literal h) -antes transcrito- se incorpora el compromiso de suspender las “órdenes de captura de integrantes de las FARC-EP o personas acusadas de serlo o de colaborar con dicha organización” hasta la entrada en vigencia de la ley de amnistía. Esa priorización encuentra expresión en el contenido del “Acuerdo para facilitar la ejecución del cronograma del proceso de dejación de armas alcanzado mediante acuerdo de 23 de junio de 2016”, ya transcrito en lo pertinente. Las tareas señaladas en los numerales 1 y 2 de ese documento se refieren de modo expreso a la suspensión de la ejecución de las órdenes de captura, razón por la que las prórrogas previstas en el decreto constituyen un complemento y desarrollo de lo acordado.

En cuanto a lo preceptuado en los incisos 1º y 2º del párrafo 3B del Decreto 900 de 2017, se evidencia también una conexidad estricta. En estas disposiciones se prescribe que se mantendrá la suspensión de la ejecución de las órdenes de captura expedidas o que hayan de expedirse contra los integrantes del grupo FARC-EP que requieran salir de las zonas especiales para acudir a citas o lograr atención en emergencias en materia de salud o, atender calamidades domésticas. Tales mandatos son expresión concreta no solo de los compromisos referidos, sino que además obedecen al requerimiento de adoptar medidas que *otorguen plena seguridad jurídica* a quienes participaron en el conflicto, tal como se acordó en el apartado I del numeral 5.1.2 del Acuerdo transcrito en lo pertinente.

4.2.2.1.2. Sobre la situación jurídica de las personas trasladadas o susceptibles de ser trasladadas

En los incisos 4º y 5º del párrafo 3A se regula la situación jurídica de las personas privadas de la libertad.

Lo reglado en el inciso 4º del párrafo se refiere al caso de las personas privadas de la libertad que conforme al artículo 35 de la Ley 1820 de 2017 deben ser trasladadas a las zonas de especiales de ubicación¹⁵, replicando en

¹⁵ El Artículo 354 de la Ley 1820 de 2017 consagra lo siguiente: “Libertad condicionada. A la entrada en

parte el tenor literal del inciso tercero del Parágrafo del artículo 35 de la Ley 1820 de 2017. En dicha disposición legal se advierte que aquellas personas a quienes no se les pueda aplicar la amnistía *de iure* y su privación de la libertad no haya superado los cinco (5) años, serán trasladadas a las ZVTN donde permanecerán privadas de la libertad hasta tanto inicie sus actividades la JEP, momento en el que quedarán en libertad condicional, en tanto suscriban el acta de que trata el artículo 36 de la misma Ley 1820. Lo que hace el Decreto Ley 900 de 2017 en el inciso indicado es reiterar ese mandato. Este contenido responde de modo concreto al compromiso contraído en el varias veces citado “*Acuerdo para facilitar la ejecución del cronograma del proceso de dejación de armas alcanzado mediante acuerdo de 23 de junio de 2016*”, que en sus numerales 4º y 5º alude al traslado a las ZVTN de las personas privadas de la libertad en razón de las conductas cometidas como miembros de las FARC-EP.

En cuanto al inciso 5º cabe decir que considera la hipótesis de aquellas personas cuyo traslado no se haya definido y las zonas especiales de ubicación hayan concluido. En ese caso la concesión de la libertad condicional se regirá por la Ley 1820 de 2017 y el Decreto Ley 277 de 2017.

Para la Sala Plena la regulación sobre los miembros de las FARC-EP que deben ser trasladados, bien que su traslado se logre o no, responde a dos aspectos definidos del Acuerdo, de una parte, a la inclusión para efectos de los beneficios del Acuerdo del grupo de personas privadas de la libertad, tal es así que en el numeral 3.1.4.1 alusivo a las ZVTN se expresa que quienes en virtud de la amnistía sean excarcelados se pueden integrar en esas zonas para continuar su camino hacia la reincorporación. En el mismo sentido cabe razonar a propósito de lo pactado en el párrafo penúltimo del numeral 3.2.2.4, cuando se advierte que el listado final debe contener a todos los miembros de las FARC-EP, incluidos los privados de la libertad. De otra parte, responde a

vigor de esta ley, las personas a las que se refieren los artículos 15, 16, 17,22 Y 29 de esta ley que se encuentren privadas de la libertad, incluidos los que hubieren sido procesados o condenados por los delitos contemplados en los artículos 23 y 24, quedaran en libertad condicionada siempre que hayan suscrito el acta de compromiso de que trata el artículo siguiente. || Parágrafo. Este beneficio no se aplicará a las personas privadas de la libertad por condenas o procesos por delitos que en el momento de la entrada en vigor de la Ley de Amnistía, no les permita la aplicación de amnistía *de iure*, salvo que acrediten que han permanecido cuando menos 5 años privados de la libertad por esos hechos y se adelante el trámite del acta previsto en el siguiente artículo. || En caso de que la privación de la libertad sea menor a 5 años, las personas serán trasladadas a las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN), una vez que los miembros de las FARC-EP en proceso de dejación de armas se hayan concentrado en ellas, donde permanecerán privadas de la libertad en las condiciones establecidas en el numeral 7 del artículo 2º del Decreto 4151 de 2011. || **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 quedaran en libertad condicional a disposición de esta jurisdicción, siempre y cuando hayan suscrito el acta de compromiso de que trata el artículo siguiente.** || La autoridad judicial que esté conociendo el proceso penal aplicará lo previsto en cuanto a la libertad. || La Jurisdicción Especial para la Paz podrá revocar la libertad de quienes incumplan alguna de las obligaciones fijadas en el acta formal de compromiso. || Si durante la vigencia de la Jurisdicción Especial para la Paz, los beneficiarios de mecanismos de tratamiento penal especial de la presente ley, se rehusaran a cumplir los requerimientos del Tribunal para la Paz para participar en los programas de contribución a la reparación de las víctimas, o a acudir ante la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad de la Convivencia y No Repetición, o ante la Unidad de Búsqueda de las Personas dadas por desaparecidas, se les revocará el derecho a que se les apliquen los beneficios de la libertad condicional o las sanciones establecidas en la JEP” (negrillas fuera de texto).

la materialización del objetivo de la seguridad jurídica de los integrantes del grupo, pues se trata de cubrir las diferentes situaciones jurídicas en que pudiesen llegar a quedar tras la terminación de las zonas especiales de ubicación, evitando con la preceptiva del Decreto Ley 900 de 2017 que un déficit normativo conduzca a la incertidumbre. Para los concernidos, debe resultar claro que su juez es la JEP y que solo hasta que dicha jurisdicción inicie sus labores, conservan una situación jurídica especial en las ZVTN o fuera de ellas en tanto cumplan ciertos requisitos.

Así pues, lo dispuesto en las prescripciones de los incisos 4° y 5° del párrafo 3A se requiere como medida y respuesta precisa de los contenidos del Acuerdo Final a los que la Sala se ha referido en el párrafo precedente. Por ende, queda evidenciada en este caso la conexidad estricta externa.

4.2.2.1.3. Sobre la suspensión de las órdenes de captura con fines de extradición de los integrantes de las FARC-EP

Finalmente, resta por considerar si la normatividad contenida en el último inciso del párrafo 3B se ajusta a la conexidad estricta externa exigida en el control automático de constitucionalidad de los Decretos Leyes expedidos en virtud del Acto Legislativo 01 de 2016. En el inciso mencionado se prescribe la suspensión de las órdenes de captura con fines de extradición de los integrantes de las FARC-EP en tanto cumplan varios requisitos, cuales son, estar en el listado del Comisionado de Paz y encontrarse acreditados por aquel, además de haber dejado las armas y suscrito las actas de rigor.

Al igual que los preceptos revisados, este responde de forma precisa a un aspecto definido y concreto del Acuerdo. En el juicio de conexidad objetiva la Sala Plena destacó el compromiso contenido en los párrafos 1° y 2° del ítem 72 del numeral 5.1.2 del Acuerdo Final, en el cual, se proscribió entre otras cosas la extradición y la *toma de medidas de aseguramiento* con fines de extradición respecto de hechos objeto del SIVJRNR ocurridos durante el conflicto o con ocasión del mismo.

Igualmente, se puso de presente la conexidad de los contenidos del Decreto Ley 900 de 2017 con el literal h) del numeral 6.1.9 “*prioridades para la implementación normativa*”, que en lo pertinente establece como deber prioritario la expedición de la normatividad mediante la cual se regulará la “[s]uspensión de ordenes de captura de integrantes de las FARC-EP o personas acusadas de serlo o de colaborar con dicha organización y suspensión de los procedimientos de extradición de los anteriores hasta entrada en vigencia de la ley de amnistía y de la norma constitucional de prohibición de la extradición establecida en el numeral 72 de la Jurisdicción Especial para la Paz”. Se evidencia que la regla contenida en el último inciso del párrafo 3B, atiende de modo puntual el compromiso contenido en el Acuerdo Final de suspender los procedimientos orientados a materializar la extradición de los miembros de las FARC-EP.

4.2.2.1.4. Encuentra pues la Sala Plena que las medidas contenidas en el Decreto Ley 900 de 2017, superan las exigencias propias del juicio de conexidad estricta externa, siendo procedente revisar si cuentan con la conexidad estricta de tipo interno que la jurisprudencia demanda.

4.2.2.2 La conexidad estricta interna

La jurisprudencia ha considerado que la conexidad estricta a nivel interno implica para el Gobierno el deber de demostrar *la coherencia entre las motivaciones de la norma y la regulación efectivamente expedida*. En el examen de este tipo de conexidad se busca constatar que la medida expedida desarrolla la finalidad específica que la motivó y que, por lo tanto, está vinculada con un contenido del Acuerdo Final.

Para la Sala Plena este tipo de conexidad queda demostrada al revisar varios de los considerandos consignados en el Decreto Ley 900 de 2017. En ellos se precisa que acorde con lo dispuesto en el párrafo 3º del artículo 8 de la Ley 418 de 1997 se dispone la posibilidad de acordar con los representantes de las organizaciones al margen de la ley, en el marco de un proceso de paz, precisas zonas de ubicación temporal para los integrantes del grupo alzado en armas, si ello resultase necesario. Además se preceptúa que en tales zonas quedará suspendida la ejecución de las órdenes de captura contra los miembros de la respectiva organización, medida que se aplica igualmente durante el desplazamiento hacia tales lugares hasta tanto el Gobierno lo determine o concluya el proceso. Se advierte entre otros la inclusión de un considerando específico que alude a la situación de aquellas personas que no portan armas de forma visible, con lo cual se pretende abarcar la mayor cantidad de hipótesis posibles de personas de las FARC-EP a concentrarse en las zonas temporales y cuya situación jurídica deber ser definida. Los contenidos de los incisos 1º, 2º y 3º del párrafo 3A y todos los del inciso 3B precedentemente descritos en esta providencia, se orientan a materializar ese propósito y, a su vez, son expresión de contenidos puntuales del Acuerdo como ha quedado demostrado en el acápite 4.2.2.1 de esta sentencia.

No sobra anotar que, a lo largo de la parte considerativa del texto legislativo en examen, se incluyen varias motivaciones que destacan entre otras finalidades a lograr con las medidas establecidas en este, las de facilitar la concurrencia de los miembros del grupo armado a las diligencias judiciales y extrajudiciales propias del SIVJNR, viabilizar el ingreso de estas personas a los programas e iniciativas de reincorporación política, social y económica, brindando además seguridad jurídica a los miembros de las FARC-EP en su tránsito a la legalidad; metas que encuentran arraigo en el Acuerdo Final tal como ha quedado evidenciado en las varias referencias que de este se han hecho en el capítulo en el cual se analizó la conexidad objetiva de esta providencia.

Para la Corte Constitucional, es manifiesta la coherencia entre las motivaciones aducidas por el Presidente de la República y lo dispuesto en la preceptiva incorporada en los contenidos de los incisos 1º, 2º y 3º del párrafo 3A y todos los del inciso 3B del Decreto Ley.

Similar es la apreciación respecto de lo dispuesto en los incisos 4 y 5 del párrafo 3A, pues entre los considerandos del Decreto se advierte específicamente la situación de quienes han sido trasladados a las zonas de ubicación temporal en situación de privación de la libertad. Está claro que para estas personas operan los propósitos generales de seguridad jurídica y facilitación de concurrencia a diligencias en el marco de la JEP ya referidos.

Tal como se indicó, en la intención de cubrir la mayor cantidad de hipótesis de integrantes de las FARC-EP cuya situación jurídica debe ser precisada, se contempló el caso de aquellas personas privadas de la libertad cuya petición de traslado no haya sido resuelta, medida que en el entender de la Sala también resulta consonante con las razones de seguridad y facilitación invocadas en el decreto y además, se aviene con lo pactado en el Acuerdo Final, tal como se colige de lo expuesto en el examen de la conexidad objetiva y la conexidad estricta interna.

Así pues, la preceptiva establecida supera el examen de conexidad estricta interna requerido por el control constitucional.

4.2.3. Conexidad suficiente

Para la Sala Plena los motivos aducidos por el Gobierno en la parte motiva del Decreto 900 de 2017, permiten colegir el grado de estrecha proximidad entre la materia regulada y los contenidos específicos del Acuerdo Final que se pretenden implementar.

Por lo que concierne a las varias disposiciones que se refieren a la prórroga de la suspensión de la ejecución de las órdenes de captura, se tiene lo siguiente:

- a. En el considerado número 13 del Decreto Ley se advierte el compromiso de atender lo pactado en el *“Acuerdo para facilitar la ejecución del cronograma del proceso de dejación de armas alcanzado mediante acuerdo de 23 de junio de 2016”*. En este se indica que deberá aplicarse la suspensión de la ejecución de las órdenes de captura para el caso de los integrantes de las FARC-EP que vayan a participar en el proceso de dejación de las armas.
- b. En el mismo considerando se recuerda que la suspensión se producirá desde el inicio del desplazamiento a las ZVTN, hasta la culminación del proceso de dejación de armas.
- c. La suspensión de la ejecución de las órdenes de captura se constituye en una medida que hace viable para los integrantes de las FARC-EP el acceso a

los programas de reincorporación a la vida social, económica y política.

d. Acorde con lo inmediatamente anotado, la suspensión de la ejecución de las órdenes de captura es una garantía que permite el inicio de una vida segura, digna y productiva en el marco de la legalidad. En esa medida facilita el tránsito a la legalidad y permite la reincorporación a la vida civil.

e. La medida de suspensión en comento facilita que los miembros de las FARC-EP puedan acudir a las diligencias de orden judicial y extrajudicial concebidas dentro del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR).

f. Igualmente, la medida facilita para los integrantes de las FARC-EP la atención de citas médicas, emergencias en salud o calamidades domésticas y familiares, dado que ello implica la ausencia debidamente justificada de las zonas especiales de ubicación (considerando 17).

g. También se hace necesaria la suspensión de las órdenes de captura para brindar seguridad jurídica a aquellas personas que no portan armas de modo visible (milicianos), pues deben movilizarse desde diferentes lugares del territorio nacional hasta las zonas de ubicación temporal. El Gobierno encuentra adecuada la *provisión de seguridad jurídica* para este grupo de personas, incluso después de finiquitadas las zonas especiales y hasta el momento en que su situación jurídica sea definida por la JEP, o en virtud de la aplicación de la ley de amnistía o indulto.

h. Dado que las zonas especiales de ubicación son temporales, para lograr la transición resulta necesario definir la situación jurídica de los miembros de las FARC-EP.

Para la Sala Plena de la Corte Constitucional, las razones invocadas en el Decreto Ley 900 de 2017 son expresión, sin duda, de los contenidos del Acuerdo Final. Tanto la suspensión de la ejecución de las órdenes de captura, como su prórroga, están debidamente sustentadas por el Gobierno en los compromisos adquiridos con las FARC-EP en varios de los componentes del Acuerdo Final. Sin duda, las exigencias de reincorporación a la vida civil y facilitación de ese tránsito hacia la legalidad encuentran soporte en varios lugares del Acuerdo citados extensamente en esta providencia. Tal es el caso de uno de los objetivos a cumplir con el cese al fuego y la dejación de armas según se indica en el numeral 3.1.1.2; la búsqueda de la seguridad jurídica señalada en el numeral 5.1 como un objetivo entre los varios que establece el Acuerdo en materia de víctimas; la necesidad de priorizar las medidas orientadas hacia esa seguridad jurídica según lo pactado en el numeral 6.1.9; y en el Acuerdo de ejecución del cronograma de prioridades normativas.

Singular consideración merece el sustento de las disposiciones que regulan la situación de los integrantes de las FARC-EP privados de la libertad, respecto

de los cuales se advierte que continúan en esa situación en las zonas especiales de concentración. A esta materia se le dedica el considerando 18 y se destaca la urgencia de la medida. Para la Sala Plena, este tratamiento está debidamente soportado por el ejecutivo y su asidero se puede apreciar puntualmente en el *Acuerdo para facilitar la ejecución del cronograma del proceso de dejación de armas alcanzado mediante acuerdo de 23 de junio de 2016*, cuyos numerales 4 y 5 ya citados se refieren expresamente a este aspecto.

En suma, en el Decreto Ley 900 de 2017 se expresan con claridad los motivos por los cuales la reglamentación contenida en ese cuerpo normativo, constituyen desarrollo específico del Acuerdo Final, por lo que cabe concluir que se cumple con el requisito de conexidad suficiente.

4.2.4. Necesidad estricta

Procede la Sala seguidamente a verificar si la expedición del Decreto Ley en revisión satisface el requisito de la necesidad estricta de acudir al ejercicio de las facultades extraordinarias.

Advierte la Corte que en los considerandos del Decreto Ley 900 de 2017 se concluyó que el uso de la habilitación legislativa especial se hacía *necesario y urgente*, para establecer de modo claro la situación jurídica provisional en la que quedarán los integrantes de las FARC-EP una vez terminen las zonas de ubicación transitorias. Esa precisión en el estatus jurídico de los miembros de las FARC-EP facilita una transición *regular y con seguridad jurídica* hacia la reincorporación a la vida civil. Del mismo modo, se incluye entre los motivos que justifican la expedición del Decreto, que resulta *necesario* con miras a facilitar el desarrollo de actividades relacionadas con el tránsito a la legalidad, continuar con la suspensión de la órdenes de captura, pues se trata de situaciones en las que quienes están concentrados en las zonas temporales de ubicación requieren ausentarse para atender citas o emergencias médicas o calamidades domésticas y familiares, debidamente justificadas.

Encuentra la Sala Plena que la pretensión de dar claridad a la situación jurídica de los integrantes de las FARC-EP, una vez desaparezcan las ZVTN y los PTN, comporta una necesidad apremiante dado que las zonas especiales de ubicación son eminentemente temporales, con lo cual, la suspensión de las órdenes de captura (contenida en los varios decretos que crearon esos lugares) podrían cesar al expirar la respectiva zona. En esa medida, la situación jurídica de los miembros de las FARC-EP agrupados en esos sitios, o de aquellos que no alcanzaron a trasladarse a las mismas, quedaba sin una reglamentación que correspondiera a lo pactado entre el Gobierno y el grupo referido. De acaecer tal circunstancia, se generaría una incertidumbre entre los integrantes de las FARC-EP que ya han hecho dejación de las armas y demandan garantías procesales acordes con el SIVJNR.

Observa la Sala que acudir al procedimiento legislativo implica someterse a periodos de tiempo que no dependen de la voluntad del ejecutivo, los cuales pueden superar los plazos de existencia de las zonas especiales, y si para dicho momento no se ha producido la normatividad que defina la situación jurídica de los integrantes de las FARC-EP, consonante con lo convenido en el Acuerdo Final, se quebrantaría la seguridad jurídica que se ha señalado como objetivo en el punto 5.1 *Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto*. Así pues, la vía para lograr oportunamente una legislación precisa, especial y que evite una situación de indefinición e incertidumbre, es el mecanismo al que apeló el Presidente de la República en este caso.

Un aspecto central en esta consideración es el que atañe a la confianza que requieren los procesos de paz. Sabido es que el respeto por lo pactado resulta esencial para llevar a feliz término procesos en los cuales están involucradas partes que en otro momento fueron adversarios y que, con posterioridad al pacto, cesan la confrontación y buscan metas comunes, entre ellas, el logro de la paz, la no repetición de las situaciones de violencia y la reincorporación a la vida civil de quienes en otra época combatieron al Estado. Por ello, se lesiona esa confianza si en un pronto plazo los miembros de las FARC-EP, al concluir las zonas especiales de ubicación, pierden la garantía de la suspensión de la ejecución de las órdenes de captura, regla propia de la transición hacia la Jurisdicción Especial para la Paz. Se entiende entonces que, de modo preventivo, se expida una normatividad con fuerza de ley que rija hasta el momento en el cual, por virtud de la amnistía *de iure* o en razón de las decisiones de la JEP, se resuelva de modo definitivo la situación jurídica del grupo de personas a las que se ha hecho referencia. Estima la Sala que la confianza entre las partes es un valor que incide de modo definitivo en la no repetición de situaciones proscritas por el derecho y propias de los contextos de conflicto.

Adicionalmente, la confianza en el cumplimiento de lo pactado, en este caso el tratamiento especial que supone la suspensión transitoria de la ejecución de las órdenes de captura, permite esperar que, por respeto a lo acordado, los beneficiarios de la medida no evadan sus compromisos de comparecencia ante la justicia especial y con ello se salvaguarden los derechos de las víctimas a conocer la verdad y lograr las reparaciones del caso. Dejar en el limbo por falta de una normatividad transitoria a quienes cuentan con la suspensión de las órdenes de captura, puede circunstancialmente dar lugar a conductas elusivas que impiden materializar los derechos de las víctimas antes señalados. En esa medida, se entiende la urgencia a la que estaba sometido el Ejecutivo y la solución adoptada.

Pesa en esta consideración el razonable afán de materializar el propósito de reincorporación a la vida civil de los miembros de las FARC-EP. Estima la Sala Plena que adoptar medidas que permitan a quienes han dejado sus armas adelantar actividades propias de la vida cotidiana, sin que ello se vea

obstaculizado por la ejecución de una orden de captura, es parte del punto de partida para la reincorporación a la vida civil.

Cabe en este punto destacar que en el Acuerdo mismo se advertía de la urgencia del tipo de medidas estipuladas en el Decreto en examen. Tal como quedó previamente anotado en este proveído, en el numeral 6.1.9 titulado *prioridades para la implementación normativa* se estableció que ***de forma prioritaria y urgente*** se tramitaría, entre otros proyectos normativos, el que regulara la “*suspensión de órdenes de captura de integrantes de las FARC-EP o personas acusadas de serlo o de colaborar con dicha organización y suspensión de los procedimientos de extradición de los anteriores hasta la entrada en vigencia de la ley de amnistía y de la norma constitucional de prohibición de la extradición*”. Igualmente, como se indicó precedentemente, en el cronograma de ejecución del proceso de dejación de armas se refería la necesidad de adoptar las medidas relacionadas con la suspensión de la ejecución de las órdenes de captura y las concernientes a la situación jurídica de las personas privadas de la libertad por pertenecer a las FARC-EP. Así pues, se puede afirmar que la urgencia en prorrogar la suspensión de la ejecución de las órdenes de captura y definir la situación jurídica de las personas privadas de la libertad a las que se ha hecho alusión, es la respuesta al cumplimiento de un compromiso prioritario.

4.3. Asuntos expresamente excluidos

Es menester señalar que el Decreto Ley 900 de 2017 regula materias que no están excluidas expresamente de la competencia del Presidente de la República en los términos del artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016, pues no se trata de una modificación a la Constitución, ni de materias sometidas a reserva estricta de ley ni que deban ser reguladas mediante ley estatutaria u orgánica, o cuya aprobación requiera mayorías absolutas o calificadas, ni que formen parte de una codificación, ni se refieren a impuestos. Tampoco se limitan derechos fundamentales.

4.4. Respeto general del ordenamiento constitucional

Finalmente debe verificar la Sala Plena si los mandatos contenidos en el Decreto Ley 900 de 2017 se avienen con la preceptiva de la Constitución Política o si transgreden lo que ella dispone. Se trata de un examen integral que examina si, materialmente, se respeta el ordenamiento constitucional con las consecuencias que acarrea el eventual quebrantamiento de la misma. En el caso *sub examine* se evaluará, inicialmente, (i) la regulación que suspende la ejecución de las órdenes de captura o prorroga dicha medida. Seguidamente, (ii) se considerarán las disposiciones que regulan la situación de las personas trasladadas a las ZVTN o susceptibles de traslado sin situación resuelta.

Es importante advertir que la Corte ha reconocido una amplia libertad de configuración política al legislador cuando se trata de los mecanismos

tendientes a la solución del conflicto armado en Colombia¹⁶, razón por la cual la Corte realiza un tipo de control que armoniza el deber indeclinable de defender la supremacía de la Carta (art. 4 C.P.), con el respeto por el principio democrático. En esta oportunidad, es el Presidente de la República quien funge como legislador por ministerio de la Constitución y lo hace con miras a implementar y desarrollar el Acuerdo Final de Paz suscrito con las FARC-EP.

Igualmente, cabe anotar que en materia de búsqueda de la paz el margen de configuración del Presidente de la República también resulta amplio dado que la preceptiva Superior contempla la paz como derecho y deber sin limitar los mecanismos que ha de implementar para alcanzar la consecución de ese derecho.

4.4.1. Las disposiciones legales que suspenden la ejecución de las órdenes de captura o prorrogan dicha medida

Puesto que en los dos párrafos transitorios que se adicionan hay medidas de suspensión de órdenes de captura y de prórroga de las mismas, procederá la Sala a examinar inicialmente los contenidos del párrafo 3A y seguidamente considerará los contenidos del párrafo 3B.

Los incisos 1º y 3º del párrafo transitorio 3A que se adicionan al artículo 8º de la Ley 418 de 1997, prorrogan la suspensión de la ejecución de las órdenes de captura para los miembros de las FARC-EP al momento de concluir las zonas veredales, hasta que la JEP les resuelva la situación jurídica o se les haya aplicado la amnistía *de iure*. Por su parte, el inciso 2º del párrafo en cita establece que la suspensión de la ejecución de las órdenes de captura para el caso de quienes aún no se encontraban ubicados físicamente en las zonas especiales, operará desde el momento mismo de su desplazamiento hacia esas zonas y hasta que la situación jurídica les sea resuelta por la JEP o haya tenido lugar la amnistía *de iure*. La definición de la constitucionalidad de tales imperativos legales implica recordar lo que esta Corporación ha sostenido a propósito de la suspensión de la ejecución de las órdenes de captura en contextos de negociaciones para la búsqueda de la paz.

En 1993, la Corte se pronunció en la Sentencia C-214 sobre la constitucionalidad de un enunciado contenido en el Decreto Legislativo 1793 del 8 de noviembre de 1992, cuyo tenor era el siguiente:

“Las órdenes de captura que se hayan dictado o se dicten en procesos penales por delitos políticos y conexos contra los miembros de los grupos guerrilleros localizados de conformidad con lo establecido en el inciso anterior, quedarán suspendidas en las zonas a que hace referencia el inciso anterior, desde el momento de la ubicación de dichas personas hasta cuando el Gobierno Nacional declare que ha culminado el proceso de paz a que se refiere este Decreto”.

¹⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-048 de 2001.

Al respecto, la Corporación hizo las siguientes consideraciones:

“En estas circunstancias, puesto que el Presidente de la República actúa como legislador en tratándose de normas como las que son materia de revisión, puede entonces rebajar las penas por este medio exceptivo y **por lo tanto, con mayor razón suspender las órdenes de captura dictadas en procesos penales por delitos políticos y conexos, con el fin de permitir la realización de los diálogos con los grupos guerrilleros, la firma de acuerdos previos y la fijación de la ubicación temporal de éstos en zonas determinadas del territorio nacional.**

Además, en este caso **no puede olvidarse que la suspensión de las órdenes de captura están circunscritas a la correspondiente zona determinada del territorio nacional a fin de que se pueda facilitar la verificación de que los grupos guerrilleros efectivamente han cesado en sus operaciones subversivas**, con la lista de las personas que se encuentren en esa zona de ubicación en su calidad de guerrilleros, lo que configura una situación de detención de hecho y transitoria, **para que una vez culminado el respectivo proceso de paz, aquellas puedan continuar vigentes.**

Por los motivos anteriores, no resultan violatorios de la Carta los mencionados preceptos, razón por la cual se declararán exequibles en la parte resolutive de esta providencia (negrillas fuera de texto)”.

En 2001, la Corte había proferido la Sentencia C-041 al examinar la constitucionalidad del artículo 8º de la Ley 418 de 1997, cuando entre las censuras planteadas se sostenía que se impedía a la fuerza pública cumplir su misión constitucional y la suspensión de las órdenes de captura debía originarse en situación de estado de excepción y no por vía de ley ordinaria. Al respecto se precisó:

“[...] la suspensión de las órdenes 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. En efecto, las disposiciones acusadas 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 este instrumento puede resultar idóneo para la terminación del conflicto armado en Colombia y para obtener la paz” (negrillas fuera de texto).

Para concluir se reitera un criterio consignado en la Sentencia C-283 de 1995, que en lo pertinente se expuso así:

“[...] no es inconstitucional que el Congreso entre, por vía general, a proveer normas en materia de penas, causales de extinción de la acción y de la pena en caso de delitos políticos; mecanismos para la eficacia de la justicia; protección a los intervinientes en el proceso penal; instrumentos para la búsqueda de la convivencia; beneficios condicionales a quienes hayan participado en actividades subversivas; disposiciones tendientes a facilitar el diálogo con grupos guerrilleros y a la desmovilización y reinserción a la vida civil [...]”.

Para la Sala Plena, estos criterios permiten afirmar la constitucionalidad de los enunciados legales contenidos en los 3 primeros incisos del párrafo transitorio 3A que se adicionan al artículo 8 de la Ley 418 de 1997.

La temporalidad en el caso de las prórrogas se verifica cuando los enunciados condicionan la vigencia de la medida a que no se haya resuelto la respectiva situación jurídica por la JEP o a que no haya tenido lugar la amnistía *de iure*. El carácter excepcional queda evidenciado cuando se prescribe que sólo opera para los miembros de las FARC-EP que han estado concentrados en las zonas especiales de ubicación, o que la suspensión de ejecución se hubiese ordenado en su momento para adelantar tareas propias del proceso de paz fuera de las zonas. Además, se exige en todos los casos que los destinatarios hayan hecho dejación de las armas y se encuentren en los listados aceptados y acreditados por el Alto Comisionado para la paz. Constata pues la Sala que se trata de una medida para un grupo específico que ha de haber dado muestras de su voluntad de paz, tratamiento temporal que además no exime de la responsabilidad penal, sino que de modo transitorio “[...] *paraliza la acción de la fuerza pública en relación con la búsqueda de las personas cuya privación de la libertad fue judicialmente ordenada*”¹⁷. Se trata además de medidas que son expresión y contribuyen a materializar el Acuerdo Final de Paz.

En el caso de la medida establecida en el inciso 2º del párrafo 3A, cuyos destinatarios son quienes aún no se encuentren físicamente en las zonas temporales pero adelantan el proceso de desplazamiento hacia ellas, caso en el cual la suspensión irá desde el inicio del desplazamiento hasta que su situación jurídica sea resuelta por la JEP o se les aplique la amnistía *de iure*; se observa su carácter temporal y excepcional. El carácter transitorio se

¹⁷ *Ibidem*.

evidencia en que la suspensión se entiende vigente mientras la JEP no haya resuelto la situación jurídica o no se haya aplicado la amnistía *de iure*. Igualmente, se nota su carácter excepcional al referirse a un grupo específico de destinatarios de las FARC-EP. Al igual que en las otras disposiciones revisadas se observa que se está frente a un tratamiento derivado del Acuerdo Final de Paz.

Por lo que concierne a las medidas de los incisos 1 y 2 del párrafo 3B, los cuales prorrogan la suspensión de la ejecución de la orden para quienes estando concentrados en las zonas especiales, requieran ausentarse para acudir a citas médicas o ser atendidos por emergencias en salud o ausentarse para atender calamidades familiares o domésticas; cabe decir que esta prolongación es excepcional, pues se predica sólo de los mismos sujetos a los que se refiere el inciso 1º del párrafo 3A, dado que son ellos quienes están concentrados en las zonas temporales. En estos casos el carácter transitorio de la medida se determina por el objeto de la salida, como atender una cita médica, recibir atención de emergencia en salud, o la atención de la calamidad respectiva.

Similares consideraciones cabe hacer respecto de lo reglado en el último inciso del artículo 3B, en virtud del cual se suspenden las órdenes de captura con fines de extradición de los miembros de las FARC-EP incluidos en el listado y acreditados por el Alto Comisionado para la Paz, siempre y cuando hayan dejado las armas y firmado las actas correspondientes. La excepcionalidad del tratamiento se verifica por el específico tipo de destinatario al que se aplica, esto es los miembros de las FARC-EP que habiendo dejado las armas y firmado las actas, se encuentren incluidos en el listado y debidamente acreditados por el Alto Comisionado para la Paz y, por lo mismo, en proceso de reincorporación a la vida civil. Al igual que en los casos anteriores se trata de una regla justificada por lo pactado y signada por los propósitos del Acuerdo Final.

Con todo, es oportuno precisar que en esta última disposición en examen tal como está redactada, no se tiene el elemento de la transitoriedad, lo cual no implica desconocimiento alguno del texto superior, pues de ello no se deriva la exclusión de la responsabilidad penal. El entendimiento de esta regla debe hacerse de conformidad con lo dispuesto en el artículo transitorio 19 del Acto Legislativo 01 de 2017 que en lo pertinente reza:

“Sobre la extradición. No se podrá conceder la extradición ni tomar medidas de aseguramiento con fines de extradición respecto de hechos o conductas objeto de este Sistema y en particular de la Jurisdicción Especial para la Paz, ocasionados u ocurridos durante el conflicto armado interno o con ocasión de este hasta la finalización del mismo, trátase de delitos amnistiables o de delitos no amnistiables, y en especial por ningún delito político, de rebelión o conexo con los anteriores, ya hubieran sido cometidos dentro o fuera de Colombia.

Dicha garantía de no extradición alcanza a todos los integrantes de las FARC-EP y a personas acusadas de formar parte de dicha organización, por cualquier conducta realizada con anterioridad a la firma del acuerdo final, para aquellas personas que se sometan al SIVJNR.

Cuando se alegue, respecto de un integrante de las FARC-EP o de una persona acusada de ser integrante de dicha organización, que la conducta atribuida en la solicitud de extradición hubiere ocurrido con posterioridad a la firma del Acuerdo Final, la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz evaluará la conducta atribuida para determinar la fecha precisa de su realización y decidir el procedimiento apropiado. En el evento de que la conducta hubiere ocurrido con anterioridad a la firma del Acuerdo Final o cuando se trate de una conducta estrechamente vinculada al proceso de dejación de armas y que hubiere tenido lugar antes de concluir este, la remitirá a la Sala de Reconocimiento para lo de su competencia, en este supuesto excluyendo siempre la extradición. En caso de que la ejecución de la conducta haya comenzado con posterioridad a la firma del Acuerdo Final y no esté estrechamente vinculada al proceso de dejación de armas, la remitirá a la autoridad judicial competente para que sea investigada y juzgada en Colombia, sin excluir la posibilidad de extradición.

[...]

La JEP deberá resolver las cuestiones que se le planteen referidas a la extradición en un plazo no superior a 120 días, salvo en casos justificados que dependan de la colaboración de otras instituciones”.

La norma constitucional en cita precisa en qué casos no se podrá conceder la extradición. Observándose que ese conjunto de asuntos son del resorte del SIVJNR y en particular de la JEP, lo cual implica que la suspensión de la orden de captura establecida en el último inciso del parágrafo 3B, presenta también un límite temporal que se desprende de lo prescrito en el Acto Legislativo 01 de 2017, pues una vez la JEP defina en cada caso concreto si se está frente a las hipótesis que dan lugar a negar la extradición, se tendrá claridad sobre la vigencia de la orden de captura previamente suspendida.

Advierte la Sala que la disposición contenida en el inciso último del parágrafo 3B, regula una hipótesis que habría podido quedar cubierta por los preceptos que prorrogan o permiten la suspensión de las órdenes de captura, con todo, el legislador extraordinario reforzó esa prescripción para el caso concreto de las órdenes de captura con fines de extradición, reiterando con ello el propósito de brindar seguridad jurídica al grupo de personas sobre las cuales pesa ese tipo de órdenes judiciales.

Resulta pertinente en este punto recordar que la Fiscalía General de la Nación cuestionó el inciso en examen, al estimar que del mismo podría desprenderse una interpretación según la cual los disidentes y reincidentes que cometan conductas punibles con posterioridad a la suscripción del Acuerdo sean igualmente destinatarios de la suspensión de las órdenes de captura con fines de extradición, quedando sus casos suspendidos hasta tanto no inicie actividades la JEP. Para la Sala resulta claro que, acorde con lo dispuesto en el inciso tercero del transcrito Artículo 19 del Acto Legislativo 01 de 2017, el constituyente le atribuyó a la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz la competencia de pronunciarse sobre tal tipo de asuntos, sin que de esa preceptiva se desprenda que el contenido del inciso último del párrafo 3B quebranta la Constitución. Es importante pues destacar que no logró el interviniente demostrar la presunta infracción del artículo 19 del Acto Legislativo 01 de 2017.

Ahora bien, los condicionamientos propuestos por la Fiscalía parecen orientarse a llenar lo que en esa intervención se juzga como un vacío legal que quebranta la Constitución, caso en el cual se estaría frente a una presunta omisión del legislador que según el interviniente debería subsanarse por la Corte. Sin embargo, el escrito no demuestra la existencia de un contenido constitucional que imperativamente debe proyectarse en la Ley y, no obstante, hubiere sido omitido por el legislador.

Así pues, no encuentra la Sala fundado el pedimento de fallo condicionado contenido en la intervención de la Fiscalía General de la Nación respecto de este último inciso del párrafo 3B. A lo señalado habría que agregar que la entidad interviniente no explica ni distingue cuál es la interpretación ajustada a la Constitución y cuál la que la desconoce, para que fuese procedente el fallo condicionado que proscriba la supuesta interpretación violatoria de la Carta. Para la Sala el eventual vacío legal que se pudiera derivar de una hipótesis no prevista, no conduce *per se* a la inconstitucionalidad. Corresponde al juez competente definir cuál es la norma aplicable y acudir al sistema de fuentes con los mecanismos que este ofrece para clarificar las dudas en la interpretación del ordenamiento jurídico. No sobra finalmente anotar que el órgano investigador no precisó el alcance de los condicionamientos propuestos, ni explicó la pertinencia de los mismos como elementos que permitan proscribir la norma que ese ente encuentra violatoria de la Carta.

Para la Sala medidas como las contenidas en el inciso 2° del párrafo 3A y en el inciso último del párrafo 3B son consecuencia de la necesidad de materializar varios de los objetivos contenidos en el Acuerdo Final, como quedó evidenciado en apartados precedentes de esta sentencia y que hacen parte de la libertad de configuración del Presidente en ejercicio de funciones legislativas. Estima la Corporación que todas las medidas examinadas en este apartado armonizan con los contenidos constitucionales que establecen como *telos* complejo la búsqueda, el logro y el aseguramiento de la paz. Así pues, el

preámbulo y los artículos 2º y 22 de la Carta avalan la preceptiva en estudio. En consecuencia se impone declarar la exequibilidad de tales mandatos.

4.4.2. Las disposiciones que regulan la situación de las personas trasladadas a las ZVTN o susceptibles de traslado sin situación resuelta

En lo atinente a los contenidos de los incisos 4º y 5º del párrafo 3A que se ocupan de la situación de las personas trasladadas con privación de la libertad a las ZVTN y, de aquellas cuyo traslado no ha sido resuelto, encuentra la Sala Plena que también resultan temporales, excepcionales y son consecuencia del Acuerdo de Paz. En el caso de quienes han sido trasladados se entiende que se permite su permanencia en las zonas temporales pero en situación de privación de la libertad, mientras entra en funcionamiento la JEP, momento a partir del cual quedarán en libertad condicional a disposición de esa jurisdicción, siempre y cuando hayan suscrito el acta de compromiso contemplada en el artículo 36 de la Ley 1820 de 2016. Se advierte pues que hay una preocupación por determinar la situación jurídica de estas personas y señalar un límite de tiempo a la excarcelación, el cual se hace coincidir con el inicio de actividades por parte de la JEP. La excepcionalidad de la medida se verifica al observarse que se dirige a un específico grupo de sujetos considerados como miembros de las FARC-EP y cuya situación difiere de la de otras personas concentradas en las zonas de ubicación temporal. Es preciso agregar además que se trata de una regulación producto del Acuerdo Final de Paz.

Ahora bien, resulta en este punto importante advertir que en el caso de las personas que han sido trasladadas con privación de la libertad, el Decreto 1274 de 2017 ha dispuesto en su artículo 4 lo siguiente:

“Una vez terminada la ZVTN en donde está ubicado el Pabellón Especial para la Paz al que hace referencia el inciso 4 del artículo 35 de la Ley 1820 de 2016, las personas que fueron trasladadas a dicho Pabellón quedaran en libertad condicional a disposición de la JEP, previo cumplimiento de las condiciones del artículo 36 de la citada Ley.

Para los efectos de lo dispuesto en el inciso 4 del artículo 35 de la Ley 1820 de 2016, la Jurisdicción Especial de Paz (JEP) ya está en funcionamiento, de conformidad con lo dispuesto en el artículo transitorio 15 del Acto Legislativo 01 de 2017.

La autoridad judicial ordinaria que esté conociendo actualmente el proceso penal respectivo decidirá sobre la libertad condicional”.

Se observa pues que la autoridad judicial a cargo del conocimiento del proceso conserva la competencia para decidir sobre la libertad condicional, hasta tanto la JEP entre en funcionamiento. Tal disposición llena el eventual vacío que tuviese lugar entre la terminación de las zonas temporales de

ubicación y la activación de la JEP.

No sobra anotar que si las personas trasladadas llegaren a cometer alguna conducta delictiva que no dé lugar al tratamiento especial de justicia de que trata el Acto Legislativo 01 de 2017, se aplicará lo dispuesto en el inciso 3° del artículo 5° de la mencionada normativa y que en lo pertinente dispone:

“Si con posterioridad a la entrada en vigencia de este Acto Legislativo y a la finalización del proceso de dejación de armas alguna de las personas sujetas a la jurisdicción de la JEP cometiera un nuevo delito, éste será de conocimiento de la justicia ordinaria. Adicionalmente, en esos casos la JEP evaluará si esta nueva conducta, cuando corresponda con las que serían de su competencia, implica un incumplimiento de las condiciones del Sistema, que amerite no aplicarle las sanciones propias o alternativas a las que tendría derecho por los delitos de competencia de la JEP, sino las ordinarias contempladas en la misma JEP, que deberán ser cumplidas en los sitios ordinarios de reclusión (negrillas fuera de texto)”.

Por lo que respecta al contenido del inciso 5° del párrafo 3° del Decreto sometido a examen en esta providencia, en el cual se prescribe que aquellas personas que se encontraban privadas de la libertad y su traslado no hubiese sido resuelto, una vez finalizadas las zonas la autoridad judicial competente procederá a otorgarles la libertad condicional. Para la Sala esto evidencia el carácter provisional del estatus jurídico conferido por la norma a estas personas. La excepcionalidad se evidencia en la singularidad del grupo de sujetos destinatarios del precepto legal. Al igual que en el caso del inciso 4 antes considerado se constata que se está frente a una disposición originada por lo pactado en el Acuerdo Final de Paz.

Encuentra la Sala Plena que se hacen aplicables para estos enunciados legales los criterios jurisprudenciales arriba citados, los cuales reconocen una amplia potestad normativa al legislador en la configuración del procedimiento penal y más aún cuando el motivo es la búsqueda y el logro de la paz. Además, se está frente a medidas que en ningún momento eximen a los inculcados de sus responsabilidades por las conductas desplegadas con ocasión del conflicto. Para la Corte, estas medidas se orientan a lograr las mismas finalidades indicadas para los contenidos legales examinados en el acápite inmediatamente anterior, con lo cual se replican las razones que permitieron concluir la constitucionalidad y que conducen a la exequibilidad.

Finalmente, resulta oportuno anotar que respecto de este grupo de personas privadas de la libertad cuyo traslado no hubiese sido resuelto, caben las mismas precisiones hechas en relación con aquellos que fueron trasladados a las zonas temporales. De una parte, si incurrir en la comisión de un punible que no es objeto del tratamiento especial de justicia del que habla el Acto Legislativo 01 de 2017, cabrá aplicar lo prescrito en el inciso 3° del artículo 5°

arriba transcrito. Y por lo que concierne a la competencia para decidir sobre la libertad condicional habrá de tenerse en cuenta lo contemplado en el artículo 4º del Decreto 1274 de 2017.

4.5. Conclusión

El Acto Legislativo 01 de 2016 consagró la habilitación legislativa al Gobierno Nacional para proferir decretos con fuerza de ley en el marco de la implementación del Acuerdo Final. En ese orden, el artículo 2º del Acto Legislativo dispuso que el ejercicio de dicha habilitación debe someterse a control automático de constitucionalidad, el cual verifica el cumplimiento de límites formales y materiales, los cuales han sido ampliamente examinados por la jurisprudencia de la Corte Constitucional en el entendido de que el ejercicio de la misma debe ser excepcional.

En esta oportunidad el cuerpo normativo sometido a examen fue el Decreto 900 de 2017, mediante el cual se adicionan dos parágrafos transitorios (3A y 3B) al artículo 8º de la Ley 418 de 1997, referentes en unos casos a la suspensión de la ejecución de las órdenes de captura expedidas o que hayan de expedirse contra los miembros de las FARC-EP, en otros casos a la prórroga de tales suspensiones y, en otros, a su traslado en condición de privación de la libertad.

La Corte verificó que dicho decreto cumple con los requisitos formales, pues fue expedido por el Presidente de la República dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2016. Del mismo modo se verificó la congruencia del título con lo regulado por el Decreto y la incorporación de la motivación respectiva.

Seguidamente la Sala Plena verificó que la materia del Decreto Ley bajo análisis se encuentra objetivamente ligada a varios de los ejes centrales y a compromisos del Acuerdo Final, quedando con ello satisfecha la exigencia de conexidad objetiva requerida en estos casos por el control automático.

Por lo que respecta al juicio de conexidad estricta, la Sala Plena constató que cada una de las medidas contenidas en el Decreto Ley 900 de 2017 obedece y responde 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 por qué las normas allí contenidas son un desarrollo específico del Acuerdo.

En cuanto a la estricta necesidad, se evidenció la necesidad del trámite extraordinario para regular la materia específica que contiene el decreto. Destacó la Sala en este punto que se estaba frente a un asunto que de conformidad con el Acuerdo debía ser priorizado y así se indicó en el cronograma para facilitar la ejecución del proceso de dejación de armas.

A lo largo de los considerandos 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 de excombatientes de las FARC-EP, lo cual les genera seguridad jurídica hasta el momento en que accedan al SIVJRNR, ofreciendo a los miembros de las FARC-EP la certeza de que su juzgamiento sólo tendrá lugar una vez se implemente la organización judicial especializada concebida para tal efecto. A su vez, valoró el peso de las medidas como un punto de partida en el camino a 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, 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 y logro 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-EP 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, así como de búsqueda, logro y aseguramiento de la paz. Al evaluar todas las medidas encontró que se ajustaban a la Carta y encontraban fundamento en el preámbulo y en los artículos 2º y 22 de la Constitución. En consecuencia se declaró su exequibilidad.

Por consiguiente, la Sala Plena de esta Corporación declarará la exequibilidad del Decreto Ley 900 del 29 de mayo 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”*.

VI. DECISIÓN

En mérito a las consideraciones expuestas, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declarar **EXEQUIBLE** el Decreto Ley 900 del 29 de mayo 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”*.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y cúmplase.

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Presidente

CARLOS LIBARDO BERNAL PULIDO
Magistrado

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO
Magistrado (e.)

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada
Con aclaración de voto

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado
Con aclaración de voto

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado
Con aclaración de voto

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada
Con aclaración de voto

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado
Ausente con permiso

ROCÍO LOAIZA MILIÁN
Secretaria General (e.)

**ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA
CRISTINA PARDO SCHLESINGER
A LA SENTENCIA C-518/17**

Referencia: Expediente RDL-033

Revisión oficiosa de constitucionalidad del Decreto Ley 900 del 29 de mayo 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.”*

Magistrada Ponente

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Sala Plena, y pese a estar de acuerdo con la decisión tomada por la sentencia C-518 de 2017, aclaro mi voto, por considerar que la exigencia del requisito de estricta necesidad o *“competencia material del ejecutivo”* -tal como la Sala Plena de la Corporación lo exigió al Decreto Ley 900 de 2017-, carece de fundamento constitucional, en particular porque desnaturaliza las competencias del ejecutivo en el marco del Acto Legislativo 1 de 2016 y desatiende la importancia que tiene la rapidez en la implementación del Acuerdo Final para la paz.

Expondré mi postura con base en las dos razones indicadas. En primer lugar, el alcance de las competencias del ejecutivo a partir del Acto Legislativo 1 de 2016, y en segundo lugar, la urgencia que requiere la implementación del Acuerdo y, finalmente, me referiré a la integralidad del proceso y al carácter inescindible de las medidas.

1. La Competencia Legislativa excepcional del Acto Legislativa 01 de 2016

La Constitución Política, en virtud de la reforma surtida por el Acto Legislativo 1 de 2016, dotó al Presidente de la República de una competencia especial para dictar los Decretos con fuerza de Ley dirigidos a la implementación del Acuerdo Final, en los siguientes términos:

“Artículo 2º. La Constitución Política tendrá un nuevo artículo transitorio, el cual quedará así: **Artículo transitorio.** Facultades presidenciales para la paz. Dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, facúltese al

Presidente de la República 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. Las anteriores 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. Los decretos con fuerza de ley que se dicten en desarrollo de este artículo tendrán control de constitucionalidad automático posterior a su entrada en vigencia. El procedimiento de revisión de constitucionalidad de estas disposiciones deberá surtirse por parte de la Corte Constitucional dentro de los dos meses siguientes a su expedición.”

El artículo transitorio de la Carta consagra expresamente los límites de las facultades entregadas, en cuanto al tiempo (*Dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo*), la conexidad con el acuerdo (*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*), las jerarquías y materias normativas (*Las anteriores 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*) y, además, implementa un control automático de constitucionalidad para las normas que se profieran en el marco de estas competencias.

Sin embargo, ni el artículo que otorga constitucionalmente las facultades, ni ninguna otra disposición de la Carta Política, establecen que los decretos con fuerza de ley que se expiden en uso de dichas competencias deban ser “*estrictamente necesarios*”. Fue la sentencia C-160 de 2017 la primera decisión de la Corte Constitucional en la que se fijó este límite. El argumento se sostuvo en lo decidido en la Sentencia C-699 de 2016, por la cual se declaró la exequibilidad del Acto Legislativo 01 de 2016, y en donde la Corte manifestó que “*en desarrollo de este control, la Corte deberá verificar que los decretos con fuerza de ley cumplan la finalidad para la cual se confieren las facultades, a saber, facilitar o asegurar el desarrollo normativo del acuerdo final; que tengan entonces una conexidad objetiva, estricta y suficiente con el referido acuerdo; que se den en circunstancias excepcionales, pues las facultades son precisamente extraordinarias, lo cual supone que sea necesario usarlas en vez de acudir al trámite legislativo ante el Congreso; y que respeten en general el ordenamiento constitucional*. Esta redacción fue interpretada de la forma más radical posible en el examen de constitucionalidad del Decreto Ley 2204 de 2016 “*Por el cual se cambia la adscripción de la Agencia de Renovación del Territorio*”, llegando al extremo de exigir al Gobierno una carga argumentativa sobre la estricta necesidad para

usar las facultades legislativas especiales y, por no encontrar dicha argumentación en la parte motiva de la norma, la sentencia decidió declararla inexecutable. La exigencia del requisito se planteó en la sentencia C-160 de 2016 con las siguientes palabras:

“la habilitación legislativa extraordinaria es limitada materialmente y tiene carácter excepcional, puesto que la regla general para la producción normativa en el Estado constitucional es la actividad ordinaria del Congreso, en tanto la misma cuenta con niveles suficientes de representatividad democrática, deliberación y protección de los derechos de participación, en particular de dichas minorías.

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. Por ende, el requisito de necesidad estricta exige que la regulación adoptada a través de la habilitación legislativa extraordinaria tenga carácter urgente e imperioso, de manera tal que no sea objetivamente posible tramitar el asunto a través de los canales deliberativos que tiene el Congreso, bien sea ordinarios y especiales.

(...) [L]e corresponde al Ejecutivo establecer, dentro de los considerandos de los decretos extraordinarios, cómo el uso de la habilitación legislativa especial es imperioso para regular la materia específica de que trata el decreto respectivo. De no demostrarse ese grado de necesidad, se estaría ante un abuso en el ejercicio de la habilitación legislativa extraordinaria, puesto que se actuaría en abierto desmedro del carácter general y preferente de la cláusula de competencia legislativa a favor del Congreso.

Evidentemente la decisión excede aquello establecido por la sentencia C-699 de 2016, donde lo único que se exigía, además de la conexidad, era que el uso de las competencias se dé *“en circunstancias excepcionales, pues las facultades son precisamente extraordinarias, lo cual supone que sea necesario usarlas en vez de acudir al trámite legislativo ante el Congreso.”* Si la Corte aceptó que la reforma constitucional del Acto Legislativo 1 de 2016 no constituía una sustitución a la Carta, fue porque consideró que las competencias excepcionales que surtían de la reforma se justificaban claramente en la búsqueda de un logro que constituye un fin esencial del Estado Colombiano y un derecho fundamental de los ciudadanos, la paz. Es porque existe una situación excepcional que potencialmente pone fin a más de cinco décadas de guerra fratricida, y que puede entrar en riesgo si se deja pasar mucho tiempo, que se hace necesario usar vías expeditas para generar los

ajustes legales e institucionales requeridos en la implementación del Acuerdo Final logrado con las FARC.

En otras palabras, la circunstancia excepcional que amerita acudir a las facultades para dictar decretos con fuerza de ley es el proceso de implementación del Acuerdo de Paz en el que se encuentra el país, que constituye la razón de ser del Acto Legislativo 01 de 2016 y de todas las normas conexas que se desarrollan en uso de sus facultades. La reforma constitucional que les sirve de fundamento se planteó para agilizar un proceso de formación normativa que en su trámite ordinario resultaría incompatible con las necesidades propias del Acuerdo Final. Esa fue la decisión del legislador en su rol de constituyente derivado y así lo admitió esta Corporación en la sentencia C-699 de 2016, aceptando que la transicionalidad hacia el logro de la paz justificaba la flexibilización incluso de los procesos de reforma.

Frente a los decretos ley, es evidente que el proceso de implementación de los acuerdos es, en sí mismo, una situación excepcional que amerita actuar de forma célere, pues como se verá más adelante, los retrasos son un grave riesgo para la efectividad del Acuerdo en cuanto al logro de la paz. Por eso, existiendo de antemano una situación excepcional que sirvió de base a la expedición del Acto Legislativo 01 de 2016, esto es, existiendo una norma constitucional que expresamente lo autoriza, además de desgastante institucionalmente y redundante argumentativamente, resulta ser un ejercicio inútil hacer un examen de necesidad estricta, si se ha examinado de antemano la conexidad con el Acuerdo Final, puesto que si las normas están ligadas al proceso de paz, la excepcionalidad que la justifica es evidente.

2. La urgencia de la implementación

Según las experiencias internacionales, el paso del tiempo es uno de los factores que mayores efectos negativos tiene frente a la eficacia de los acuerdos de paz.

Según indica el estudio de Stanford University sobre implementación de procesos de paz,¹⁸ la concepción del logro de la paz como un fenómeno lineal, que simplemente se consolida luego de un acuerdo, dejó de ser válido desde la década de los años 80, “*cuando varias guerras civiles-Angola, Ruanda y*

¹⁸ CISAC - Center For International Security And Cooperation, Stanford University. El texto de Stephen John Stedman, *Implementing Peace Agreements in Civil Wars: Lessons and Recommendations for Policymakers*, explica en su prefacio. “Between late 1997 and early 2000, Stanford University’s Center for International Security and Cooperation (CISAC) and the International Peace Academy (IPA) engaged over two dozen scholars to undertake a systematic study of the determinants of successful peace implementation. The project examined every peace agreement between 1980 and 1997 where international actors were prominently involved. The sixteen cases studied covered the full range of outcomes: from failure, to partial success, to success, thereby permitting a more rigorous investigation of what makes implementation work. To strengthen the policy relevance of the research, practitioners contributed to the design of the project and participated in the workshops, conferences, and policy fora in which preliminary findings were presented and discussed. It is our hope that the results of this research will help improve the design and practice of peace implementation.”

*Liberia- desafiaron esa visión y dejaron en claro la importancia que tienen las dificultades de las partes para cumplir sus compromisos. La etapa inmediatamente posterior a la firma de una Acuerdo, lejos de ser una época de reducción de conflictos, es un lapso cargado de riesgos, incertidumbre y vulnerabilidad para las partes en conflicto y los civiles que están en el medio.”*¹⁹

En efecto, el problema más importante a corto plazo, antes de la consolidación de una paz general y permanente, es cómo evitar que el conflicto entre las mismas partes que llegaron al acuerdo se renueve. Los resultados en la implementación de un proceso de paz no se miden, por lo tanto, a largo plazo, puesto que son diversos los fenómenos que intervienen en la consolidación de la estabilidad posterior,²⁰ sino que se analizan a corto plazo, en la mayor parte de los estudios dentro de los dos años siguientes, que es cuando, por regla general, se logran los pasos definitivos y se puede por lo tanto calificar el éxito o fracaso de un proceso de paz.²¹

Según lo sostiene parte de la doctrina, la implementación urgente de los acuerdos de paz es una cuestión determinante, pues está demostrado por experiencias internacionales que la seriedad de la fase de implementación de los acuerdos es crucial para la estabilidad de la paz y para que no se reabran puntos de negociación que ya habrían sido superados.²²

Del análisis de los datos de la Peace Accord Matrix (PAM) de Notre Dame University - la matriz más importante de evaluación de acuerdos de paz en el mundo-, es posible extraer un parámetro común entre los casos de éxito y aquellos que han fracasado en la implementación de los acuerdos de paz. El éxito o el fracaso del resultado final de un proceso de paz parecen tener una relación directa con el grado de avance en la implementación que se logre en los meses subsiguientes a la firma de los acuerdos. Algunos de los casos, que

¹⁹ CISAC- Stephen John Stedman, *Implementing Peace Agreements in Civil Wars: Lessons and Recommendations for Policymakers*. “There was also a tendency to conceive of conflict resolution in a linear fashion, where successful negotiation signaled an irreversible reduction in conflict. Successful cases in the 1980s—Zimbabwe, Namibia, and Nicaragua—reinforced these assumptions. Before long, however, several civil wars—Angola, Rwanda, and Liberia—defied the linear view of conflict - resolution and brought attention to the difficulties of getting parties to live up to their commitments to peace.2 Far from being a time of conflict reduction, the period immediately after the signing of a peace agreement seemed fraught with risk, uncertainty, and vulnerability for the warring parties and civilians caught in between.”

²⁰ George Downs and Stephen John Stedman, *Evaluating the International Implementation of Peace Agreements in Civil Wars*. “The further away one gets in time from the conclusion of a peace mission, the more likely it is that any number of other extraneous factors (e.g. business cycles, famines, unusually good or bad weather, the policies of a neighboring state, the behavior of the first elected leaders) are what is actually responsible for what has taken place rather than the technology of the peace mission itself. As the potential impact of such exogenous factors increases, the quality of our inferences about the contribution of the peace operation itself tends to diminish until the point where it breaks down completely.”

²¹ Bajo esta medida, para el Center For International Security And Cooperation -Cisac de Stanford University, los casos de Ruanda, Angola, Somalia, o Sri Lanka, se consideran fracasos. El caso de Bosnia, en que el proceso estaba en desarrollo pero no había posibilidad de retorno a la guerra, fue calificado como éxito parcial. En cambio en El Salvador, Mozambique, Guatemala, y Nicaragua, donde 2 años después de la firma del acuerdo la guerra había cesado y el proceso de implementación sumamente avanzado, la calificación es de éxito.

²² Acosta Juana Inés, intervención ante el Congreso de la República, en el debate del Acto Legislativo 01 de 2016.

prueban esta tesis como ejemplos de fracaso o éxito en la implementación temprana y en la consolidación final de la paz son los siguientes:²³

a) India ha adelantado diversos acuerdos de paz. El primero de ellos, con el primer acuerdo de Bodo, es un ejemplo de fracaso producto de la inexistencia de un marco jurídico para implementar los compromisos. El acuerdo estipulaba la creación de un Consejo Autónomo de Bodo — democráticamente electo—. El consejo estaba específicamente obligado a salvaguardar las prácticas religiosas y sociales de los habitantes de esa región, y para ello tendría una serie de competencias. Sin embargo, no se logró adelantar el marco jurídico para ello y las elecciones para implementarlo jamás se realizaron.²⁴ Al primer año sólo se logró implementar el 23,52% de los acuerdos y no se realizaron más avances.²⁵ El resultado fue que en menos de dos años, el conflicto recrudeció y la región fue azotada por una ola de violencia étnica que duró casi una década, hasta que en el año 2003 se logró un nuevo acuerdo.²⁶

b) Angola, en cuyo primer acuerdo de paz (Protocolo de Lusaka, 1994), durante el primer año sólo se logró implementar el 1,85% de los compromisos, a los 5 años tan sólo se había avanzado el 53,7%. La ONG Amnistía Internacional, evidenciando lo sucedido manifestó:

“El Protocolo de Lusaka lo firmaron el gobierno angoleño y la Unión Nacional para la Independencia Total de Angola (UNITA) el 20 de noviembre de 1994 en Lusaka, Zambia. En virtud de este acuerdo, la ONU aceptó establecer una nueva operación de mantenimiento de la paz en Angola. UNAVEM III quedó establecida en virtud de la Resolución 976 del Consejo de Seguridad de la ONU del 8 de febrero de 1995. Al cumplirse el primer año de UNAVEM III, el Consejo de Seguridad decidió

²³ Este análisis se basa en el documento elaborado y presentado por la profesora Juana Acosta, el 24 de septiembre de 2015, para la Comisión Primera del Senado, en la audiencia pública del actual Acto Legislativo 01 de 2016.

²⁴ Harihar Bhattacharyya, *India: los derechos del pueblo Bodo dan un paso hacia adelante*. En: Revista Federaciones, Vol. 4 No. 3 / marzo de 2005. “Después del Acuerdo, la Ley del Consejo Autónomo de Bodoland fue aprobada por la Asamblea Legislativa Assamesa en 1993. Sin embargo, como resultado de la considerable oposición de varias organizaciones Bodo, nunca se llevaron a cabo las elecciones para constituir ese organismo. La manzana de la discordia fueron las 515 aldeas adicionales que una sección de los Bodo había reclamado y el Gobierno de Assam se había negado a incluir en el área con el argumento de que los Bodo no constituían más del dos por ciento en esas aldeas.” P. 17.

²⁵ Acosta Juana, Intervención ante el Congreso de la República, con base en el índice de Peace Accord Matrix. Universidad de Notre Dame, de cuya tabla se puede extraer la siguiente información: India, Memorandum of Settlement (Bodo Accord), Feb 20 1993. Implementation score 1993: 23,52941%, 1994: 23,52941%; 1995: 23,52941%.

²⁶ *Ibidem*. “El movimiento Bodo se hizo cada vez más violento después de 1993, los Tigres de Liberación de Bodolandia tomaron el mando. En 2003 el Gobierno de India, el Estado de Assam y los Tigres de Liberación de Bodolandia —en representación del pueblo Bodo— firmaron el segundo acuerdo para un Consejo Territorial Bodo autónomo con competencia similar a la del consejo original pero con una mayor autonomía bajo el Sexto Anexo de la Constitución de la India. (...) Las elecciones para formar el consejo se programarían para los primeros seis meses, contados a partir de marzo de 2003, cuando los Tigres de Liberación de Bodolandia se transformaran en un partido político para competir en las elecciones. (Cabe señalar que los Tigres entregaron las armas y el consejo provisional fue formado en diciembre de 2003.)” P. 18.

ampliar su mandato sólo tres meses, en lugar de los seis que recomendaba el Secretario General de la ONU. Esta decisión reflejaba la creciente impaciencia de la comunidad internacional ante los lentos progresos del proceso de paz. Existe el riesgo de que la ONU se retire de Angola si no se producen avances reales de aquí al 8 de mayo, fecha en que se revisará el mandato de UNAVEM III. Si eso ocurre, las perspectivas de restablecimiento de la paz y de respeto a los derechos humanos sufrirán un largo estancamiento.”²⁷

La falta de implementación del acuerdo generó en los años subsiguientes el recrudecimiento de la guerra, “[l]a reanudación de los combates provocó el desplazamiento de cientos de miles de angoleños y un auténtico desastre humanitario. Millares de soldados desmovilizados encontraron serias dificultades al retornar a sus aldeas de origen, ante las escasas perspectivas de empleo en los pueblos rurales pequeños y la lenta llegada de la ayuda económica.”²⁸ Esta situación siguió empeorando hasta que en el año 2002 se logró firmar un nuevo acuerdo, que gracias a las lecciones aprendidas se implementó de la forma más célere posible. “tan solo en el primer año se logró implementar el 68,42% lo que explica, en parte, su éxito.”²⁹

c) En el caso de Senegal, se firmó el primer acuerdo de paz en diciembre de 2004. Sin embargo, las dificultades y demoras en cumplir los compromisos y avanzar en la implementación hicieron que éste fracasara.³⁰ Según la matriz de la Universidad de Notre Dame, la implementación del acuerdo, no solo fue lenta sino que en el tercer año retrocedió, del 33 al 25%, de tal forma que cinco años después de la firma, no se había podido pasar del 30% en el avance. El fracaso del proceso hizo necesario realizar un nuevo acuerdo en el año 2012.

Ejemplos de éxito en la consolidación de la paz, que fueron considerados por esta Corte en la sentencia C-699 de 2016³¹ dan cuenta de la importancia de la

²⁷ Amnistía Internacional, *ANGOLA El Protocolo de Lusaka El futuro de los derechos humanos*, (AI: AFR 12/02/96/s) Consultado del sitio de internet: <http://www.derechos.net/amnesty/doc/africa/angola1.html>

²⁸ Demurtas Barbara, *Angola, futuro y libertad*. P. 40. Consultado de: https://books.google.com.co/books?id=mOOP05-jN6MC&pg=PA39&lpg=PA39&dq=protocolo+de+paz+de+lusaka&source=bl&ots=d_5OVUqRQ8&sig=VkBYYOsAeFAJR06yrFDFocf2kKLU&hl=es&sa=X&ved=0ahUKEwiykMGS_5LVAhVibSYKHQAdBk4Q6AEIXTAI#v=onepage&q=protocolo%20de%20paz%20de%20lusaka&f=false

²⁹ Acosta Juana, ídem.

³⁰ Tomás Jordi, *¿Nuevas estrategias para viejas esperanzas? Escepticismo y paciencia en el proceso de paz de Casamance*. En: Análisis. P. 100. “En diciembre de 2007, el conflicto de Casamance, que opone a los independentistas casamanceses y el Gobierno senegalés, cumple 25 años. Han pasado tres años desde que, en diciembre de 2004, el presidente senegalés, Abdoulaye Wade, y el abbé Augustin Diamacoune, el líder histórico del MFDC (Mouvement des Forces Démocratiques de Casamance), firmaron un acuerdo de paz. Sin embargo, este acuerdo no fue suscrito por todos los independentistas y, de hecho, la violencia ha continuado en algunas zonas de la región, como muestran el asesinato, en enero de 2006, del subprefecto de Diouloulou o, a finales del mismo año, el del presidente del consejo regional de Ziguinchor, El Hadj Oumar Lamine Badji.” Consultado en: http://www.novaafrica.net/documentos/archivo_NA22/07NA22.Tomas99-116.pdf

³¹ Corte Constitucional, Sentencia C-699 de 2016 “(v) los procedimientos de curso rápido (fast track) se han usado en otros países con fines de implementación de medidas para garantizar la paz, como ocurrió luego del proceso de desarme del IRA en Irlanda.”

implementación célere de los acuerdos, así: a) En el acuerdo de Bosnia y Herzegovina de 1995 el Estado logró implementar el 72% del acuerdo de paz tan solo en dentro del primer año siguiente a la firma. Los acuerdos implicaban llevar a cabo reformas legales y constitucionales para su implementación y el logro de la paz. En el primer año se adelantaron todas las reformas legislativas, y en el segundo se culminaron por completo las reformas constitucionales. Pese a las grandes dificultades que implicaron las reformas y los debates en torno a las complejidades del proceso, el acuerdo se implementó y desde entonces, pese a las grandes dificultades que tiene el Estado Bosnio por su conformación multiétnica, no ha habido nuevos enfrentamientos bélicos.³² b) En el Salvador, *“además de ser un caso de éxito en la consolidación de la paz, es una muestra de la importancia de la agilidad en la implementación”*.³³ Al segundo año, ejecutó el 68,05% de los acuerdos a los que se llegó en el marco de las negociaciones.³⁴ La implementación de los acuerdos del Salvador³⁵ requería de reformas constitucionales. Al primer año, más de la mitad de este punto se había cumplido y al segundo año se cumplió de forma completa. c) Irlanda del Norte es un ejemplo particularmente relevante, porque utilizó mecanismos de *fast track* para adelantar con prontitud las reformas constitucionales y legales pertinentes para la implementación del acuerdo. El éxito de la medida se evidencia en que en el primer año se realizaron todas las reformas normativas necesarias, llegando a este punto del acuerdo se cumplió por completo y actualmente es el uno de los países que más ha avanzado en el proceso general de implementación.

Las razones por las cuales la celeridad en el tiempo de implementación se convierte en un aspecto de vital importancia para el éxito del proceso de paz son diversas, pero en general, han sido identificados algunos factores que pueden clasificarse así:

- a) Seguridad: el desarme, desmovilización y reintegración de los combatientes requiere agilidad para evitar los riesgos de seguridad, puesto que en la medida en que comienzan a desarmarse se crea una situación de tensión que incrementa los riesgos de volver al conflicto. *“Cuanto menos armas tienen, más vulnerables se sienten. Cuanto más vulnerables se sienten, más sensibles se muestran a las posibles violaciones y transgresiones, y cuanto más sensibles son a las*

³² Montiel Oliveros Alicia, Kleinschmidt Jochen. *Los Acuerdos de Dayton y la disfunción del pos-conflicto en Bosnia y Herzegovina*. En: EAFIT, Blogs, 17 de septiembre de 2015. “Aunque los Acuerdos de Dayton permitieron una estabilización rápida del conflicto militar – es decir, hasta hoy en día no hubo una reanudación del conflicto armado en Bosnia y Herzegovina – surgieron varios puntos problemáticos que tienden a deslegitimizar el Estado de Bosnia: Los acuerdos tácitamente legitimaron los resultados de la llamada ‘limpieza étnica’: Realmente no se trata de un Estado multicultural, pero de varias zonas monoculturales bajo un mismo sistema político. No están dadas las condiciones para construir una identidad multicultural.”. Consultado en: <http://blogs.eafit.edu.co/gris/?p=450>

³³ Juana Acosta, ídem.

³⁴ de Peace Accord Matrix. Universidad de Notre Dame, “El Salvador Chapultepec Peace Agreement, Jan 16 1992 1992 56,94444%; 1993 68,05556%.”

³⁵ Los Acuerdos de Paz de Chapultepec fueron un conjunto de acuerdos firmados el jueves 16 de enero de 1992 entre el Gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) en el Castillo de Chapultepec, México, que pusieron fin a doce años de guerra civil en el país.

*violaciones y transgresiones, menos dispuestos se encuentran a cumplir con su parte del acuerdo”.*³⁶

- b) La confianza generada por las instituciones y las normas: la implementación rápida de las normas pactadas sobre participación democrática y garantías de no violencia, genera en los actores desmovilizados una confianza razonable sobre su seguridad. *“Se trata, en suma, de la aplicación de una estrategia no coercitiva – de construcción de confianza- que ha ido ganando terreno en el manejo de los conflictos armados intraestatales”.*³⁷ Esta confianza alienta a continuar en el proceso, especialmente cuando las reformas permiten una participación democrática.
- c) El efecto nocivo de los *boicoteadores*: el profesor Stedman hace énfasis en la importancia que pueden tener aquellos que aprovechan el proceso para lograr intereses oportunistas, *“los ‘saboteadores’, entendidos como actores que quedan fuera de los acuerdos pactados o que se ven afectados por los mismos, buscan descomponer el incipiente sistema de implementación.”* Esto tiene efectos en dos vías, una primera frente a aquellos que se oponen al proceso, para lo cual el lapso de tiempo que transcurre en la implementación es una oportunidad de frustrar el proceso. Otros que buscan sacar provecho de las medidas de implementación, desdibujando su naturaleza y generando efectos nocivos en la estabilización de los acuerdos. Para Stendman, *“1) cualquier actor puede actuar de forma oportunista, no sólo los actores que fueron excluidos, y 2) el cumplimiento de los acuerdos requiere estrategias de diseño institucional y no sólo sobre el manejo específico de estos grupos”.*³⁸

Esta situación es ampliamente reconocida y ha motivado que la comunidad internacional le manifieste al Gobierno colombiano la importancia de actuar con celeridad en la implementación del Acuerdo.

En su comunicado en diciembre de 2016, el entonces Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki Moon, manifestó: *“La ratificación del Acuerdo constituye un hito importante en el proceso de paz que reafirma las esperanzas de todos los colombianos por un futuro de paz y prosperidad después de décadas de conflicto. El Secretario General espera que todos los esfuerzos se dirijan rápidamente al arduo trabajo de implementación del acuerdo, con especial énfasis en poner fin a la violencia y traer los beneficios*

³⁶ B. Walter (1999), 134, Tomado de: Zamudio Laura, *Pacificadores Vs. Oportunistas, la difícil implementación de un acuerdo de paz. El caso del Salvador (1992 -1994).*

³⁷ Al respecto: Ottaway Mariane, *think Again: National Building* EN: Foreign Policy Magazine, Carnegie Endowment for International Peace. Consultado en: <http://www.ceip.org/gfiles/publications>

³⁸ S. Stedman y D. Rotchild, *The Challenger o strategic coordination: Containing opposition an sustaining implementation of peace Agreements in Civil Wars*, International Peace Académie, 1-28, citado en: Zamudio Laura, *Pacificadores Vs. Oportunistas, la difícil implementación de un acuerdo de paz. El caso del Salvador (1992 -1994).*P. 25.

*de la paz a las regiones y a las comunidades vulnerables más afectadas por el conflicto.”*³⁹

En junio de 2017, el actual Secretario General de las Naciones Unidas ha seguido con atención el proceso de implementación, y recientemente se manifestó alentando a la continuidad de los esfuerzos en esa tarea. *“El Secretario-General considera alentador el progreso realizado en la implementación del acuerdo de paz en Colombia, en particular con respecto a la finalización de la entrega ayer del primer 30 por ciento de las armas individuales de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP) a la Misión de Naciones Unidas. El Secretario-General exhorta ambas partes a continuar avanzando hacia mayores progresos en la implementación de sus respectivos compromisos plasmados en el acuerdo de paz y reitera la disposición de las Naciones Unidas para continuar apoyando el proceso de paz, según sea requerido.”*⁴⁰

Por lo tanto, no cabe duda de que la celeridad en las medidas destinadas a la implementación del Acuerdo es una condición indispensable para lograr la consolidación de la paz. Todos los factores identificados por la doctrina entran en juego en el caso colombiano y generan riesgos que solo pueden ser superados si el Estado actúa de forma ágil, promoviendo seguridad, confianza y debilitando las posibilidades de que terceros afecten nocivamente las condiciones necesarias para lograr la paz. Esta celeridad no solo ha sido reconocida por la doctrina y por las instancias internacionales, sino que esta misma Corte ha dado cuenta de ello en sus pronunciamientos. Por lo tanto, exigir una argumentación sobre la necesidad de acudir a una vía expedita para proferir las normas destinadas a la implementación del Acuerdo, es una postura desprovista de sentido, que contradice la jurisprudencia y desconoce la evidencia.

3. La integralidad del proceso de paz

Una posible vía argumentativa para sustentar que se hace necesario revisar la “estricta necesidad” de cada medida en que se haga uso de las competencias del Acto Legislativo 01 de 2016, es suponer que la diferencia en las materias de cada norma hace necesario analizar y valorar la urgencia de cada una de ellas de forma separada.

El problema de este argumento es que desconoce la naturaleza integral del proceso de justicia transicional en Colombia. La integralidad del proceso gira en torno a dos aspectos. El primero, en cuanto el proceso de paz en Colombia

³⁹ Declaración del portavoz del Secretario General de las Naciones Unidas sobre Colombia, Nueva York, 1 de diciembre de 2016. Resaltado fuera del original. Consultada de la página de internet: <http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/presscenter/pressreleases/2016/12/01/declaraci-n-atribuible-al-portavoz-del-secretario-general-de-naciones-unidas-sobre-colombia.html>

⁴⁰ Declaración del Portavoz del Secretario General sobre Colombia, Nueva York 8 de junio de 2017. Resaltado fuera del original. Consultado de: <https://colombia.unmissions.org/declaraci%C3%B3n-atribuible-al-portavoz-del-secretario-general-sobre-colombia-5>

no se concentra en un solo asunto (como podría ser la amnistía), sino en todos los elementos necesarios para la consolidación de la paz, incluyendo reformas institucionales y reformas destinadas a generar los cambios indispensables para la sostenibilidad de los efectos. El segundo significa que todas las medidas conexas con los acuerdos, son igualmente esenciales para el logro de la paz. Por lo tanto el proceso es uno solo y las medidas son inescindibles, con lo cual se evita, justamente, la desarticulación del proceso y el incumplimiento de ciertos aspectos del Acuerdo. Esto genera confianza en las partes y evita que se desfigure lo pactado.

El proceso colombiano hace por lo tanto parte del enfoque integral de la justicia transicional, que ha alcanzado un considerable nivel de aceptación en los últimos años. En su informe del 2004 sobre el *“Estado de Derecho y la Justicia de Transición en las Sociedades que sufren o han sufrido conflictos”*, el Secretario General de las Naciones Unidas describe la justicia de transición como una *“variedad de procesos y mecanismos asociados con los intentos de una sociedad por resolver los problemas derivados de un pasado de abusos a gran escala, a fin de que los responsables rindan cuentas de sus actos, servir a la justicia y lograr la reconciliación”* (párr. 8). En la introducción del escrito, señala el Secretario: *“Justicia, paz y democracia no son objetivos mutuamente excluyentes sino más bien imperativos que se refuerzan uno al otro. Para avanzar hacia la consecución de los tres objetivos en las frágiles situaciones posteriores a los conflictos se requieren una planificación estratégica, una integración cuidadosa y una secuencia sensata de las actividades. De nada servirá centrarse exclusivamente en una determinada institución o desestimar a la sociedad civil o a las víctimas”*. Sobre el asunto de la integralidad señala el informe que *“23. Nuestra experiencia confirma que un planteamiento poco sistemático del Estado de derecho y la justicia de transición no arrojará resultados satisfactorios en una nación devastada por la guerra y marcada por las atrocidades. Las estrategias relativas al Estado de derecho y a la justicia, para ser eficaces, deben ser cabales y dar participación a todas las instituciones del sector de la justicia, tanto oficiales como no oficiales, en el desarrollo y la aplicación de un plan estratégico para el sector, controlado y dirigido desde el país.”*⁴¹

Según lo señaló el Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Pablo de Greiff, ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2012, *“La justicia transicional implica la articulación de una serie de medidas, judiciales o extrajudiciales, y puede abarcar el enjuiciamiento de personas, el resarcimiento, la búsqueda de la verdad, la reforma institucional, la investigación de antecedentes, la remoción del cargo o combinaciones de todas las anteriores, tal como ha reconocido el propio Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas”*.

⁴¹Organización de las Naciones Unidas, Consejo de Seguridad. 2004. El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos, UN/DOC/S/2004/616. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas.

Para el Relator, la práctica ha demostrado que las iniciativas aisladas y fragmentarias de procesos de paz, no logran resultados permanentes en la estabilidad de la transición. No basta con la justicia penal. *“Si se desarrollan en forma aislada, ni siquiera los procesos más rigurosos de búsqueda de la verdad son equiparados a justicia, ya que la revelación de la verdad no satisface plenamente la necesidad de una reparación adecuada. La justicia no solo obliga a conocer los hechos sino que también requiere actuar sobre la verdad descubierta. Del mismo modo, las reparaciones sin enjuiciamiento, la búsqueda de la verdad o la reforma institucional son fácilmente interpretables como intentos de comprar la aquiescencia de las víctimas. Por último, las medidas de reforma de las instituciones, como la investigación de antecedentes y depuración del personal, también resultarán insuficientes a falta de los demás mecanismos, tanto para hacer frente a las violaciones como para garantizar que no se repitan”*.⁴²

En el mismo sentido se han pronunciado 5 de los 7 jueces de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, quienes, firmando en conjunto el voto concurrente del Juez García Sayán a la Sentencia sobre las Masacres del Mozote Vs. El Salvador (2012), sostuvieron:

“21. A partir del derecho internacional de los derechos humanos y, particularmente, de la Convención Americana, se pueden delinear algunos criterios fundamentales en la perspectiva de procesar estas tensiones, que en el fondo es la tensión entre justicia y reconciliación. 22. Un primer y obvio punto de partida es que la situación anómala y excepcional de un conflicto armado no internacional genera que pueden contarse por millares los nombres de los victimarios y, especialmente, de las víctimas. Esa situación excepcional suele demandar mecanismos de respuesta también excepcionales. La clave está en construir el ejercicio de ponderación que procese de la mejor manera esa tensión entre justicia y terminación del conflicto para lo cual se debe considerar varios componentes, tanto judiciales como no judiciales. Que se orienten, simultáneamente, en la búsqueda de la verdad, justicia y la reparación. Esto se debe a que las demandas derivadas de masivas violaciones, **las respuestas a las secuelas dejadas por el conflicto y la búsqueda de la paz duradera, demandan de los Estados y la sociedad en su conjunto la aplicación de medidas concurrentes que permitan el mayor grado de atención simultánea a esos tres derechos.** 23. En este contexto, los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, deben ser entendidos como interdependientes. Solo la aplicación integrada de medidas

⁴² Organización de las Naciones Unidas (ONU), Asamblea General. 2012. Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Pablo de Greiff. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas. párr. 23

en favor de las víctimas en todos esos ámbitos puede conseguir resultados eficaces y concordantes con el ordenamiento interamericano de derechos humanos. Así, la simple aplicación de sanciones penales, sin que ellas impliquen un serio esfuerzo de encontrar y decir la verdad en su conjunto, podría convertirse en un proceso burocrático que no satisfaga la pretensión válida de las víctimas de llegar a la mayor verdad posible. Por otro lado, el otorgamiento de reparaciones sin que se sepa la verdad de las violaciones ocurridas, y sin sentar condiciones para una paz duradera, sólo produciría un aparente alivio en la situación de las víctimas, pero no una transformación de las condiciones que permiten la recurrencia de las violaciones.”⁴³

Por lo tanto, la fortaleza de un modelo de justicia transicional, está en la capacidad de dar respuesta a múltiples derechos y objetivos en juego, y ello solo se logra a partir de la integralidad del modelo y de la interdependencia de las diferentes medidas para lograrlo.

En el ámbito nacional, la Comisión Asesora de Política Criminal también se ha alineado con este enfoque al recomendar que *“en el caso colombiano, habida cuenta de la magnitud y complejidad del problema por resolver después de casi cincuenta años de conflicto armado interno, así como de la ponderación necesaria entre los valores de la justicia y la paz, [...] el modelo de justicia posconflicto que deberá acompañar eventuales negociaciones futuras entre el Estado y las guerrillas, deberá ser un modelo holístico que integre, entre otros, dispositivos de castigo, verdad y memoria, reparación integral y aun, reformas institucionales”*.⁴⁴

En este sentido, como ya lo ha sostenido esta Corporación, existe una interrelación entre los diferentes elementos de la justicia transicional, que son fundamentales para lograr una paz verdadera:

“(i) la verdad será una condición para la paz si hace imposible denegar pasadas justicias; (ii) la verdad será una condición para la paz cívica mediante el screening de funcionarios y políticos que hayan colaborado con el régimen pre-transicional; (iii) la justicia transicional será una condición para la paz si satisface las demandas de retribución; (iv) la justicia distributiva será una condición de una paz duradera si determina las causas del conflicto; (v) justicia puede hacer evitar nuevos delitos pero hay que estimar si una paz a largo

⁴³ Voto concurrente del juez Diego García-Sayán sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos caso masacres del Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador de 25 de octubre de 2012. Los Jueces y Juezas Leonardo A. Franco, Margarette May Macaulay, Rhadys Abreu Blondet y Alberto Pérez Pérez se adhirieron al Voto. Negrillas fuera del texto original.

⁴⁴ Comisión Asesora de Política Criminal. 2012. Informe final. Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano. Bogotá: Comisión Asesora de Política Criminal. Párr. 231

plazo justifica prolongar el conflicto. Por su parte, existen también múltiples relaciones entre los elementos de la justicia transicional: (i) La justicia sirve a la verdad, pues es un producto de los trabajos ordinarios de la justicia, (ii) La verdad también sirve a la justicia identificando a los perpetradores; (iii) la verdad también es un instrumento para dar justicia a las víctimas”.⁴⁵

La Corte Constitucional ya ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre el carácter integral del modelo de justicia transicional adoptado en Colombia. Así, En la Sentencia C-579 de 2013 sostuvo la Corte: *“Dentro del diseño integral de los instrumentos de justicia transicional derivados del marco jurídico para la paz, la Ley Estatutaria deberá determinar los criterios de selección y priorización, sin perjuicio de la competencia que la propia Constitución atribuye a la Fiscalía para fijar, en desarrollo de la política criminal del Estado, los criterios de priorización.”* Y finalmente concluyó *“9.1. , la Corte encontró que: si bien la demanda se dirigía contra la expresiones “máximos”, “cometidos de manera sistemática” y “todos los”, contenidas en el inciso cuarto del artículo 1º, estas **se encuentran estrechamente vinculadas a un sistema integral de justicia transicional**, por lo cual era necesario pronunciarse sobre la totalidad del inciso.”*⁴⁶

En la Sentencia C-577 de 2014, al evaluar el Acto Legislativo 1 de 2012 sobre participación política de los desmovilizados dijo la Corte: *“parte de un proceso que tiene pretensiones de integralidad y, por tanto, resulta complemento de las medidas previstas para la investigación, sanción y juzgamiento de los máximos responsables en el artículo transitorio 66 de la Constitución, la participación en política es un elemento de naturaleza, condiciones y condicionamientos distintos de aquellos a los que se encuentra sometido el componente penal del marco transicional”*.⁴⁷

La naturaleza integral del proceso de justicia transicional en Colombia tiene un efecto directo en la interdependencia de las diferentes medidas que lo componen, pues el proceso debe ser entendido como un todo armónico e inescindible, en el que cada medida está íntimamente relacionada con las demás y la afectación de una de ellas tiene consecuencias en todo el proceso. Esta premisa es fundamental a la hora de evaluar las medidas, porque la Corte no puede perder de vista que todas las herramientas destinadas al logro de la paz tienen un valor intrínseco por el aporte que hacen al proceso, pero también un valor extrínseco, por la relación que guardan con el sistema integral, de

⁴⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-579 de 2015 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) citando a ELSTER, Jon: Justice, Truth, Peace: en: WILLIAMS, Melissa / NAGY, Rosemary / ELSTER, Jon: Transitional Justice, New York University Press, Nueva York, 2012, 83 y 84; CROCKER, David: El rol de la sociedad civil en la elaboración de la verdad, en : Justicia Transicional, en : MINOW, Martha / CROCKER, David / MANI, Rama : Justicia Transicional, Siglo del Hombre Editores; Universidad de los Andes; Pontificia Universidad Javeriana-Instituto Pensar, Bogotá, 2011, 124.

⁴⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-379 de 2015 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub). Negrilla fuera del texto original.

⁴⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-577 de 2014 (MP Martha Victoria Sánchez Méndez).

forma tal que su análisis no puede hacerse como si se tratara de medidas aisladas o independientes, porque se desnaturalizaría su verdadero sentido.

Por lo tanto, si la implementación del Acuerdo final debe realizarse con urgencia, y por ello fue reformada la Carta con el Acto Legislativo 01 de 2016, exigir un sustento sobre la estricta necesidad del uso de las competencias excepcionales, resulta totalmente redundante e inadecuado. El examen de conexidad de las medidas, con el que se establece la relación entre el Acuerdo y las normas proferidas no solo resulta pertinente y suficiente, sino que es además el que mejor se adapta al carácter integral del modelo de justicia transicional colombiano.

Por estas razones, no estoy de acuerdo con la realización de un examen de estricta necesidad a los Decretos Ley dictados por el Presidente de la República en uso de las facultades conferidas por el Acto Legislativo 01 de 2016.

Fecha ut supra,

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada