

Sentencia C-038/18

NORMA QUE PRECISA LA POSIBILIDAD DE INTERPONER ACCION DE HABEAS CORPUS EN CASOS DE PROLONGACION INDEBIDA DE PRIVACION DE LA LIBERTAD DERIVADOS DE LA NO APLICACION OPORTUNA DE LA LEY 1820 DE 2016 Y DECRETO LEY 277 DE 2017-Cumplimiento de exigencias formales y de competencia temporal

La Sala Plena consideró que se encontraban satisfechas las condiciones formales y de competencia temporal que rigen la expedición del decreto ley bajo examen, a saber: (i) se encuentra firmado por el Presidente de la República y los titulares de los Ministerios de Justicia y del Interior; (ii) su título guarda plena correspondencia con su contenido, en tanto ambos se refieren a la procedencia de la acción de habeas corpus, lo que supone el cumplimiento del artículo 169 de la Carta; (iii) el decreto ley refiere la norma en la que fundamenta su expedición, al afirmar que fue adoptado con base en las facultades previstas en el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016. Dicho decreto ley también incluye una motivación que contiene consideraciones generales y específicas; y finalmente, (iv) la regulación fue expedida el día 2 de mayo de 2017, esto es, durante el término de 180 días siguientes al momento en que entró en vigencia el Acto Legislativo 01 de 2016 lo que ocurrió, según lo ha indicado este Tribunal, el 1 de diciembre de 2016.

FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ-Valoración de la conexidad estricta

FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ-Requisito de conexidad objetiva

Encontró esta Corporación, al aplicar el juicio de conexidad objetiva, que las consideraciones para su expedición, así como sus contenidos normativos, se vinculan de forma cierta y verificable con el Acuerdo Final, dado que tiene por objeto reiterar la posibilidad de formular la acción de habeas corpus en casos de prolongación indebida de la privación de la libertad, derivados de la no resolución oportuna de las solicitudes de libertad condicionada previstas en la Ley 1820 de 2016 y el Decreto Ley 277 de 2017. En adición a ello, el decreto supera el juicio de conexidad estricta y suficiente al existir un vínculo directo y principal entre su contenido y el Acuerdo Final, dado que las normas que lo integran se orientan a remover un obstáculo práctico que dificultaba la aplicación de los

efectos de la amnistía y los diferentes tratamientos penales especiales. El decreto ley juzgado no guarda una correspondencia accidental con el Acuerdo Final, sino que, por el contrario, es ella directa, principal y estrecha puesto que, a través del señalamiento de la procedencia del habeas corpus cuando se produce la dilación u omisión injustificada en resolver solicitudes de libertad condicionada, se garantiza la efectividad del régimen de libertades fijado en la Ley 1820 de 2016 y en el Decreto Ley 277 de 2017, ambas regulaciones declaradas compatibles con la Constitución en la sentencias C-007 de 2018 y C-025 de 2018, respectivamente.

FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ-Requisito de necesidad estricta

La expedición del Decreto Ley 700 de 2017 superó el juicio de necesidad por tres razones: (i) la puesta en práctica en el menor tiempo posible de las medidas de amnistía y tratamientos penales diferenciales constituyó una de las acciones que las partes del Acuerdo Final consideraron de mayor urgencia para su implementación; (ii) dicha urgencia guarda correspondencia con el hecho de que en el numeral 6.1.9 del Acuerdo Final “Prioridades para la implementación normativa” se acordó que de forma prioritaria y urgente serían tramitados los proyectos normativos correspondientes a la Ley de Amnistía, cuyo texto fue incorporado como uno de los anexos del Acuerdo Final; y (iii) según la Presidencia de la República las dificultades prácticas que se suscitaron en el cumplimiento del término de diez (10) días para resolver las solicitudes de libertad condicionada presentadas en desarrollo de lo previsto en las citadas normas, imponía adoptar una medida adecuada para proteger la libertad individual e imprimir celeridad a los procesos de normalización de la situación jurídica de los excombatientes, dar seguridad jurídica y crear condiciones de confianza.

FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ-Juicio de no infracción a reserva especial del Congreso de la República/RESERVA DE LEY ESTATUTARIA EN MATERIA DE DERECHOS FUNDAMENTALES-Jurisprudencia constitucional/RESERVA DE LEY ESTATUTARIA-Excepción a la regla general de aprobación de leyes según el procedimiento ordinario y por ello de interpretación restrictiva

NORMA QUE PRECISA LA POSIBILIDAD DE INTERPONER ACCION DE HABEAS CORPUS EN CASOS DE PROLONGACION INDEBIDA DE PRIVACION DE LA LIBERTAD DERIVADOS DE LA NO

APLICACION OPORTUNA DE LA LEY 1820 DE 2016 Y DECRETO LEY 277 DE 2017-No prevé regla de contenido inédito o desconocido sobre la materia que modifique, complemente o derogue la legislación estatutaria previa

NORMA QUE PRECISA LA POSIBILIDAD DE INTERPONER ACCION DE HABEAS CORPUS EN CASOS DE PROLONGACION INDEBIDA DE PRIVACION DE LA LIBERTAD DERIVADOS DE LA NO APLICACION OPORTUNA DE LA LEY 1820 DE 2016 Y DECRETO LEY 277 DE 2017-No desconoce la reserva de ley estatutaria

HABEAS CORPUS-Naturaleza/HABEAS CORPUS-Aplicación inmediata/HABEAS CORPUS-Garantía del control de aprehensión/ACCION DE TUTELA CONTRA SENTENCIAS DE HABEAS CORPUS-Solo podría proceder como mecanismo de defensa de los derechos fundamentales de petición, debido proceso y acceso material a la administración de justicia si el juez competente no resuelve oportunamente

NORMA QUE PRECISA LA POSIBILIDAD DE INTERPONER ACCION DE HABEAS CORPUS EN CASOS DE PROLONGACION INDEBIDA DE PRIVACION DE LA LIBERTAD DERIVADOS DE LA NO APLICACION OPORTUNA DE LA LEY 1820 DE 2016 Y DECRETO LEY 277 DE 2017-No establece regla autónoma de procedencia

Expediente: RDL-012

Control automático del Decreto Ley 700 del 2 de mayo de 2017, Por el cual se precisa la posibilidad de interponer la acción de habeas corpus en casos de prolongación indebida de la privación de la libertad derivados de la no aplicación oportuna de la Ley 1820 de 2016 y el Decreto Ley 277 de 2017.

Autor: Gobierno Nacional.

Magistrado Ponente:

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá, D.C., nueve (9) de mayo de dos mil dieciocho (2018).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial la prevista en el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016, una vez cumplidos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991 y en el Decreto Ley 121 de 2017, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de las facultades constitucionales conferidas en el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016, el 2 de mayo de 2017, el Presidente de la República expidió el Decreto Ley 700 de 2017 “Por el cual se precisa la posibilidad de interponer la acción de habeas corpus en casos de prolongación indebida de la privación de la libertad derivados de la no aplicación oportuna de la Ley 1820 de 2016 y el Decreto Ley 277 de 2017”.

Mediante oficio fechado el 3 de mayo de 2017, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República remitió a la Secretaría General de la Corte Constitucional la copia auténtica del Decreto Ley 700 de 2017.

El 4 de mayo de 2017, en sesión ordinaria de la Sala Plena de esta Corte, se llevó a cabo el sorteo del asunto y le correspondió al Magistrado Alejandro Linares Cantillo, a quien se le remitió el expediente correspondiente mediante oficio de Secretaría General fechado el mismo día.

Mediante Auto del 2 marzo de 2017, el Magistrado sustanciador asumió el conocimiento del asunto. Al considerar necesaria la práctica de pruebas para determinar la conexidad del Decreto Ley bajo control con el Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera del 24 de noviembre de 2016 (en adelante, “el Acuerdo Final”) y la necesidad, urgencia y justificación de las medidas adoptadas respecto del cumplimiento de dicho acuerdo, se ofició a la Presidencia de la República, para que absolviera una serie de preguntas.

En el mismo auto se ordenó que, una vez recibidas y evaluadas dichas pruebas, se diera traslado al Procurador General de la Nación para que rindiera concepto respecto de la constitucionalidad del decreto ley bajo examen. Igualmente se dispuso fijar en lista el

asunto para permitir la intervención ciudadana y ordenar la comunicación de la iniciación de este proceso a la Presidencia de la República, al Ministerio del Interior y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para que, si lo consideraban conveniente, intervinieran en el presente proceso. Finalmente, se ordenó invitar a participar en este proceso, por medio de la Secretaria General, a las siguientes instituciones, para que, si lo consideraban pertinente, dentro del mismo término previsto para la intervención ciudadana, rindieran concepto respecto de la constitucionalidad o inconstitucionalidad del decreto ley bajo examen: la Unidad Nacional de Protección; el Ministro Consejero para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad; la Defensoría del Pueblo; la Academia Colombiana de Jurisprudencia; la Comisión Colombiana de Juristas; la ONG Derecho, Justicia y Sociedad-Dejusticia; la Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia; la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes; la Facultad de Jurisprudencia y la Escuela de Ciencias Humanas de la Universidad del Rosario; la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Javeriana; la Facultad de Derecho de la Universidad Libre; la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Caldas; la Facultad de Derecho de la Universidad del Cauca; la Facultad de Derecho, Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad del Norte, y la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional.

Los ciudadanos Carlos Saúl Sierra Niño y Ecker Sadid Otiz González, el día 21 de julio presentaron demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 1 del Decreto Ley 700 de 2017. El Magistrado (e) Iván Humberto Escrucería Mayolo rechazó la demanda y, adicionalmente dispuso que se desglosara del expediente inicial (D-12263) a efectos de que fuera tomada en cuenta como intervención ciudadana en el expediente RDL-012. En consecuencia, será reseñada en la sección correspondiente.

Las ciudadanas Paula Andrea Betancur Salazar y Luisa Fernanda Ardila Quiñonez, el día 5 de diciembre de 2017, radicaron ante la Corte escrito en el que indican que interponen acción pública de inconstitucionalidad contra el decreto ley bajo examen. Mediante Auto de fecha 5 de diciembre de 2018 (Exp. D-12526), la Magistrada Cristina Pardo Schlesinger decidió rechazar la demanda presentada por las ciudadanas y disponer que la misma fuera remitida o trasladada al expediente RDL 012 que revisa la constitucionalidad del Decreto 700 de 2017, para que sea tomada en cuenta como escrito de intervención ciudadana. Teniendo en cuenta tal circunstancia, de su contenido se hará una síntesis en la sección correspondiente.

A. NORMA OBJETO DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

El siguiente es el texto del Decreto Ley 700 de 2017, tal como fue remitido a esta Corte:

Decreto 700 de 2017

(Mayo 2)

Por el cual se precisa la posibilidad de interponer la acción de hábeas corpus en casos de prolongación indebida de la privación de la libertad derivados de la no aplicación oportuna de la Ley 1820 de 2016 y el Decreto-Ley 277 de 2017.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades constitucionales conferidas en el artículo 2° del Acto Legislativo número 01 de 2016, y

CONSIDERANDO:

Que el Gobierno nacional adelantó diálogos de paz con las FARC-EP, que implicarán la dejación de armas y el tránsito a la legalidad por parte de sus miembros y su reincorporación a la vida civil y como resultado de tales negociaciones, el día 12 de noviembre de 2016 se suscribió en la ciudad de La Habana, República de Cuba, por delegados autorizados del Gobierno nacional y los miembros representantes de las FARC-EP, el “Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”. Dicho Acuerdo Final fue firmado por el Presidente de la República en nombre del Gobierno nacional y por el comandante de la organización armada, el 24 de noviembre de 2016, en la ciudad de Bogotá D. C., y, posteriormente, quedó refrendado por el Congreso de la República;

Que la Ley 1820 del 30 de diciembre de 2016 declaró que la refrendación popular del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, fue un proceso abierto y democrático constituido por diversos mecanismos de participación y también registró que los desarrollos normativos que requiera el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera que corresponden al Congreso de la República se adelantarán a través de los procedimientos establecidos en el Acto Legislativo número 01 de 2016, el cual entró en vigencia con la culminación del proceso refrendatorio, y así lo reconoció la Corte Constitucional en la

Sentencia C-160 de 2017.

Que la Ley 1820 de 2016 tiene por objeto regular las amnistías e indultos por los delitos políticos y los delitos conexos con estos, como adoptar tratamientos penales especiales diferenciados, en especial para agentes del Estado que hayan sido condenados, procesados o señalados de cometer conductas punibles por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con conflicto armado, además de la aplicación de mecanismos de libertad condicionada y de cesación de procedimientos con miras a la extinción de la responsabilidad, cuando se trate de contextos relacionados con ejercicio del derecho a protesta o disturbios internos.

Que el artículo 19 de la Ley 1820 de 2016 señala como plazo máximo para la aplicación de la amnistía de iure el de diez (10) días.

Que el párrafo 1° del artículo 11, así como los artículos 12 y 15 del Decreto-ley 277 de 2017, establecen que el trámite completo de las libertades condicionadas en él previstas no podrá demorar más de los diez (10) días establecidos en el artículo 19 de la Ley 1820 de 2016.

Que la Corte Constitucional ha señalado que la omisión o dilación injustificada para resolver las solicitudes de libertad provisional hace procedente la acción de hábeas corpus.

Que el mismo criterio debe emplearse respecto de la libertad condicionada a que se refieren la Ley 1820 de 2016 y el Decreto-ley 277 de 2017 en cuanto, previo el cumplimiento de los requisitos legales, conceden un derecho a que cese la privación de la libertad respecto de las personas allí indicadas.

Que con el propósito de facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final, es necesario garantizar la primacía del derecho a la libertad individual frente a eventuales omisiones o dilaciones injustificadas en el trámite de las solicitudes de libertad condicionada.

Que, concordante con lo anterior, es necesario y urgente introducir una regla normativa que clarifique la posibilidad de hacer uso de la acción de Hábeas Corpus, como manifestación de la garantía constitucional y legal de las personas, en caso de eventuales omisiones o

dilaciones injustificadas en el trámite de las solicitudes de libertad en el marco de lo previsto en el Acuerdo Final y sus desarrollos normativos,

DECRETA:

Artículo 2°. Vigencia. El presente decreto rige a partir de la fecha de expedición.

Publíquese y cúmplase.

Dada en Bogotá, D.C., a los 02 días del mes de mayo del año 2017.

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

El Ministro de Justicia,

Enrique Gil Botero.

El Ministro del Interior,

Juan Fernando Cristo Busto

B. PRUEBAS RECAUDADAS

1. Presidencia de la República

El 15 de mayo de 2017 se recibió en la Secretaría General de la Corte Constitucional un oficio suscrito por la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República[1], mediante el cual responde las preguntas formuladas en el auto de asunción de conocimiento y decreto de pruebas. A continuación se resume el escrito.

a. ¿De qué manera existe conexidad entre el Decreto Ley 700 del 2 de mayo de 2017 y la facilitación y aseguramiento de la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una paz estable y duradera del 24 de noviembre de 2016?

La Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República explicó que, en cumplimiento del punto 2.3.2.4 del Acuerdo Final relativo al tránsito a la legalidad por parte de los miembros de las FARC, es imperiosa la adopción de medidas que garanticen la normalización de la

situación jurídica de los excombatientes. En su concepto, tanto este decreto, como la Ley 1820 de 2016 (en adelante, también “Ley de Amnistía”) y el Decreto Ley 277 de 2017 se relacionan con el punto 5 del Acuerdo Final en lo relativo a las víctimas y al Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (en adelante, “SIVJRNR”). También se asocian con el punto 6.1.9 del mismo acuerdo, en el que se dispone que las normas relacionadas con la Ley de Amnistía tendrán una incorporación “de forma prioritaria y urgente”. A su vez, la acción de habeas corpus no sólo es un derecho fundamental, sino una acción constitucional de trámite urgente que protege a las personas privadas de la libertad con violación de las garantías o cuando dicha privación se prolongue ilegalmente (artículo 1 de la Ley 1095 de 2006).

En cuanto a la conexidad entre la facilitación y aseguramiento de la implementación del Acuerdo Final y el Decreto Ley 700 de 2017, argumentó que se trata de un desarrollo preciso y necesario de la Ley de Amnistía, cuya importancia y vínculo con el Acuerdo Final se evidencia en que se incluyó en éste último el texto de su proyecto como anexo.

Sostuvo que la expedición de la Ley de Amnistía ha permitido dar seguridad jurídica a los miembros de las FARC y ha posibilitado la dejación de armas. Esta ley fue precisada en sus aspectos procesales tanto en relación con la amnistía de iure como respecto de la libertad condicionada en el Decreto Ley 277 de 2016. Sin embargo, señala que en su aplicación han surgido inconvenientes, por lo que fue necesario expedir el presente decreto ley, para garantizar el derecho fundamental a la libertad cuando no se cumplieran oportunamente los términos y condiciones previstos en la Ley 1820 de 2016 y en el Decreto Ley 277 de 2017.

Afirmó que la conexidad es objetiva y resulta clara y evidente en la medida que el Decreto Ley 700 de 2017 guarda relación con el Acuerdo Final y busca materializar el cumplimiento de lo dispuesto en él, sin que ello implique la regulación de otros aspectos distintos a los de la Ley 1820 de 2016 y el Decreto 277 de 2017 –tanto así que, de hecho, el Acuerdo Final incluyó el proyecto de ley de amnistía como un anexo. Manifestó que la conexidad es suficiente, ya que se pretende materializar el término máximo de 10 días para resolver la solicitud de amnistía prevista en el artículo 19 de la Ley 1820 de 2016 y se trata de contenidos precisos del Acuerdo Final. Por último, la conexidad es estricta en tanto que el habeas corpus tiene, en este caso, el único objetivo de dar herramientas para hacer exigible

lo acordado en el Acuerdo Final en lo relativo a la libertad y asegurar instrumentos de protección a las personas privadas de la libertad.

b. ¿Qué justifica, en su concepto, el recurso en el presente caso a las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República en el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016, en lugar del trámite de un proyecto de ley mediante el procedimiento legislativo especial, previsto en el artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2016?

Adujo que para hacer efectivos la amnistía y el indulto es necesario otorgar instrumentos a fin de garantizar los plazos judiciales para resolver las solicitudes correspondientes. De acuerdo con la Ley de Amnistía y el correlativo decreto ley, había certeza respecto del derecho a la libertad condicionada, pero no frente a las consecuencias de incumplir el plazo judicial. En virtud del decreto, se dota de instrumentos para garantizar la celeridad en la resolución de la situación jurídica de las personas. Ahora bien, argumentó que el procedimiento legislativo especial no era idóneo, ya que la espera del desarrollo de dicho trámite pondría en riesgo la libertad personal de quienes solicitaran la libertad condicional y no obtuvieran respuesta oportuna. Aseguró que de no haberse expedido rápidamente esta norma se seguiría poniendo en riesgo el derecho a la libertad personal, las garantías fundamentales y, en general, los derechos humanos de los desmovilizados (artículos 7,6 y 25,1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), lo que minaría la confianza entre las partes del Acuerdo Final y su vigencia. El Decreto Ley 700 de 2017 es una garantía constitucional inaplazable que demuestra la voluntad del Gobierno de cumplir lo acordado y de implementar de forma adecuada el Acuerdo Final. Agregó que esta medida permite la puesta en funcionamiento del SIVJRNR y se erige como condición para lograr una paz estable y duradera.

c. ¿Qué dificultades se han presentado para la aplicación práctica de los artículos 19 de la Ley 1820 de 2016 y 11 (parágrafo primero), 12 y 15 del Decreto Ley 277 de 2017, para que se requiera la procedencia del amparo de habeas corpus que se introduce en virtud del Decreto Ley 700 de 2017?

d. ¿Ante qué jueces deberá ser tramitado el amparo que se introduce en el artículo 1º del Decreto Ley 700 de 2017?

Respondió que el Decreto Ley 700 de 2017 no modifica la Ley Estatutaria 1095 de 2006 ni

crea nuevas competencias judiciales, por lo que las solicitudes se rigen por dicha ley, de acuerdo con su artículo 2.

e. Si cuenta con alguna estadística que refleje la cantidad de casos en que la amnistía de iure, que debe ser aplicada en un término no superior a 10 días según lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley 1820 de 2016, no ha sido tramitada e implementada. En caso afirmativo, se solicita que sean debidamente aportadas para que sean objeto de conocimiento por parte de la Corte

En respuesta al interrogante, la Presidencia de la República presentó un cuadro con la muestra de las 70 solicitudes examinadas, a partir de la base de datos elaborada por la Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia y del Derecho, con base en las decisiones publicadas en la página de internet de la Rama Judicial.

CIFRAS SOBRE APLICACIÓN DE LA AMINISTÍA DE IURE Y LA LIBERTAD CONDICIONADA

Personas

Porcentaje

Resueltas en 10 días hábiles o menos

23

32,86

Resueltas en más de 11 días hábiles

47

67,14

Muestra total

A partir de estos datos, consideró que se demuestra que el tiempo de respuesta a las solicitudes es inadecuado, por lo que era imperiosa la expedición del Decreto Ley 700 de 2017 para precisar la obligatoriedad del término y los efectos jurídicos[3].

2. Secretaría Ejecutiva de la Jurisdicción Especial para la Paz

El 15 de mayo de 2017 se recibió en la Secretaría General de la Corte Constitucional el escrito suscrito por el Secretario Ejecutivo de la Jurisdicción Especial para la Paz (en adelante, “JEP”)[4], en el que responde a los interrogantes formulados así:

a. ¿Qué dificultades se han presentado para la aplicación práctica de los artículos 19 de la Ley 1820 de 2016 y 11 (parágrafo primero), 12 y 15 del Decreto Ley 277 de 2017, para que se requiera la procedencia del amparo de habeas corpus que se introduce en virtud del Decreto Ley 700 de 2017?

De manera previa, explicó el surgimiento y las funciones de la Secretaría Ejecutiva de la JEP. Destacó que, con un equipo reducido de 21 personas, la Secretaría ha cumplido las funciones necesarias para (i) la creación y puesta en marcha de la JEP; (ii) la suscripción y recolección de las actas de compromiso por parte de guerrilleros y miembros de la Fuerza Pública; (iii) la verificación de los listados elaborados por el Ministerio de Defensa respecto de los miembros de la Fuerza Pública que buscan acceder a los beneficios de la Ley 1820 de 2016; (iv) la preparación de un informe destinado a las Salas de la JEP, y (v) la realización provisional de verificación del contenido reparador de actuaciones de potenciales procesados y la adopción de medidas cautelares respecto de archivos, cuando se requiera[5].

Señaló que los beneficios concedidos a los integrantes de las FARC dispuestos en la Ley 1820 de 2016 son tres: (i) la amnistía de iure, (ii) la libertad condicional y (iii) el traslado a las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (en adelante, “ZVTN”).

En cuanto a la amnistía de iure, expuso que el acta que exige la Ley 1820 de 2016 es informal y no requiere que sea suscrita ante la Secretaría Ejecutiva de la JEP, ya que puede

ser presentada ante el juez o el fiscal del caso, si el documento cumple con los requisitos previstos en el anexo I o II del Decreto 277 de 2017. El mal entendimiento de que dichas actas debían ser suscritas ante esta entidad generó dificultades y demoras.

Respecto de la libertad condicional para personas responsables de delitos que por su gravedad no son susceptibles de amnistía y hubieren cumplido al menos 5 años de prisión, explicó que, a diferencia de la amnistía de iure, esta sí requiere la suscripción de un acta ante la Secretaría Ejecutiva de la JEP. En lo que se refiere a las personas cuyos delitos no sean susceptibles de amnistía y no hayan cumplido al menos 5 años de prisión, sostuvo que procede el traslado a las ZVTN por decisión del juez o fiscal para que, bajo custodia del INPEC, continúen cumpliendo su pena pero en dicho lugar. Señaló que este caso no se requiere necesariamente la suscripción de un acta ante el Secretario Ejecutivo de la JEP. Preciso que la concesión de cualquiera de estos beneficios no depende de la Secretaría Ejecutiva de la JEP, sino que son otorgados por un juez.

En relación con su función de suscripción de actas para la libertad condicionada, precisó que se formuló un plan de acción a partir de un cronograma de visita a todos los centros penitenciarios y carcelarios donde se encuentren miembros de las FARC de acuerdo con la información de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (en adelante, "OACP"), a partir de listados entregados por las FARC. De acuerdo con el listado de la OACP, se trata de 2102 personas recluidas en 74 centros penitenciarios y carcelarios en todo el país, listado hoy actualizado que se eleva a 2700 personas que podrían suscribir actas de compromiso.

Advirtió que se trata de un alto número de personas las que deberán ser atendidas por las 21 personas que actualmente trabajan en la Dirección Ejecutiva de la JEP. Además, indicó que la suscripción del acta no se reserva a las personas que se encuentran en los listados, sino también -de acuerdo con el artículo 17 de la Ley de Amnistía- a condenados, procesados o investigados por pertenencia o colaboración con las FARC, aunque no sean reconocidos como parte de sus miembros por dicho grupo. Al no existir listas respecto de las personas condenadas, investigadas o procesadas, señaló que la Dirección Ejecutiva ha requerido a los jueces de ejecución de penas para que apliquen el literal c) del artículo 12 del Decreto 277 y otorguen el beneficio, supeditándolo a la suscripción del Acta. En este caso, los jueces de ejecución de penas deberán requerir a la Dirección Ejecutiva, a fin de ser incluidos en el plan de visitas para cumplir con el requisito de la suscripción del acta en el

menor tiempo posible, de acuerdo con la reducida capacidad de la Dirección. Aseguró que, a pesar de esto, la Secretaría Ejecutiva está realizando importantes esfuerzos para suscribir la mayor cantidad de actas en el menor tiempo posible.

Por el aumento de la carga de trabajo para los jueces de ejecución de penas, éstos solicitaron el aumento de la planta de personal y realizaron un paro que demoró la concesión de beneficios de la Ley 1820 de 2016, aunque aclaró que a finales de abril el Gobierno ya había desembolsado los recursos necesarios para la creación de los nuevos cargos.

También explicó que ha faltado capacitación a las autoridades judiciales respecto de las medidas legales en cuestión. Para esto, la Secretaría Ejecutiva ha realizado reuniones con los jueces de ejecución de penas. Adicionalmente, se expidió el Comunicado 001 del 7 de abril de 2017 por parte de la Dirección Ejecutiva, en el que se precisó el requisito formal para acceder a estos beneficios. Dicho comunicado fue enviado a todos los jueces de ejecución de penas del país. Igualmente, se les informó que en caso de duda en cuanto a la autenticidad del acta podían solicitar verificación al correo electrónico info@jepcolombia.org. Además, señaló como obstáculo la ausencia de listados completos de los miembros de las FARC que podrían acceder a los beneficios, lo que se suma a las limitaciones de personal de la Secretaría Ejecutiva de la JEP.

Por todo lo anterior, explicó que la implementación de dichos beneficios ha encontrado obstáculos y resaltó que, tratándose de una garantía para la materialización del derecho fundamental a la libertad, resulta imperativo que el Estado supere las tardanzas y responda de manera efectiva para materializar el derecho fundamental a la libertad[7].

b. ¿Ante qué jueces deberá ser tramitado el amparo que se introduce en el artículo 1º del Decreto Ley 700 de 2017?

El Decreto Ley 700 de 2017 no resuelve este asunto, por lo que se deberá aplicar el artículo 2 de la Ley 1095 de 2006.

c. Si cuenta con alguna estadística que refleje la cantidad de casos en que la amnistía de iure, que debe ser aplicada en un término no superior a 10 días según lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley 1820 de 2016, no ha sido tramitada e implementada. En caso

afirmativo, se solicita que sean debidamente aportadas para que sean objeto de conocimiento por parte de la Corte

Reiteró que la Secretaría Ejecutiva no es la autoridad competente para decidir las solicitudes de acceso a los beneficios en cuestión. La Secretaría Ejecutiva de la JEP ha suscrito 1776 actas formales de compromiso y, aunque los jueces tienen la obligación de notificar a la Secretaría Ejecutiva respecto de las decisiones sobre amnistía de iure (artículo 8 del Decreto 277 de 2017), algunos de ellos no cumplen con esta obligación. En cuanto a las libertades condicionadas y los traslados a ZVTN, la Secretaría ha solicitado informes, pero no se han recibido en su totalidad.

Explica que la información con la que dispone la Secretaría es limitada y corresponde a:

Tipo de beneficio

Concedido

Negado

Amnistía de iure

122

11

Libertad condicionada

41

14

Traslado a ZVTN

73

14

Por su parte, de acuerdo con el INPEC:

Tipo de beneficio

Concedido

Indulto

143

Amnistía

225

Libertad condicional

12

92

C. INTERVENCIONES

1. Intervenciones de autoridades públicas

a. Presidencia de la República

A través de la Secretaría Jurídica, la Presidencia de la República[8] solicitó que se declare la exequibilidad del decreto ley bajo control, porque (i) reafirma un derecho fundamental que garantiza un tratamiento simétrico, equitativo y equilibrado para las personas que participaron en el conflicto armado interno, de conformidad con los puntos del acuerdo relativos al fin del conflicto y al Sistema Integral de Verdad Justicia Reparación y no Repetición así como con el anexo del Acuerdo Final. Adicionalmente (ii) desarrolla tal Acuerdo, así como el Acto Legislativo 01 de 2017, la Ley 1820 de 2016 y el Decreto Ley 277 de 2017.

Realizó una exposición previa respecto de la transición a la paz y el rol del juez

constitucional, quien, a su juicio, debe (i) realizar un ejercicio responsable de ponderación entre los derechos y valores en colisión, ante la fragilidad del proceso de implementación[9]; (ii) otorgar un lugar privilegiado a la paz negociada; (iii) reconocer el carácter transaccional de todo proceso de negociación[10], y (iv) obrar con prudencia, concediendo un amplio margen de configuración a los poderes democráticos[11].

A continuación, la interviniente recordó los requisitos que la jurisprudencia ha establecido para la validez de los decretos ley expedidos por el Presidente de la República en desarrollo de la habilitación del Acto Legislativo 01 de 2016. Advierte que no existe uniformidad en los criterios establecidos por las distintas sentencias que han juzgado la constitucionalidad de este tipo de normas. Explicó, en todo caso, que esos requisitos se relacionan con los siguientes asuntos: competencia, título normativo, invocación precisa de las facultades excepcionales, temporalidad, conexidad y estrecha necesidad en la adopción de la norma y finalidad.

Consideró que con la expedición del decreto ley bajo revisión se cumplen estos requisitos. La interviniente profundizó particularmente en el criterio de finalidad. Al respecto, indicó que la finalidad del decreto ley bajo control consiste en desarrollar distintos puntos del Acuerdo Final, los cuales se mencionan a continuación.

En primer lugar, destacó que dicho decreto ley desarrolla el punto 3.1.1.2 del Acuerdo Final, relativo al objetivo de “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”. De este modo, la reincorporación a la vida civil implica acogerse a los parámetros de la Ley 1820 de 2016 y del Decreto Ley 277 de 2017, así como a los del componente de justicia del SIVJRNR, de manera tal que ante el incumplimiento de los términos para permitir la aplicación de estos instrumentos de reincorporación a la vida civil no debe quedar duda respecto de la procedencia de la acción de habeas corpus. Por consiguiente, argumentó que el decreto ley bajo examen asegura las condiciones procesales para la reincorporación a la vida civil, materializa el tratamiento penal especial acordado, fortalece la institucionalidad al prever la procedencia de la acción de habeas corpus y aumenta la seguridad jurídica para quienes se sometan a la JEP.

Aseguró que también desarrolla el punto 3.2.2.4, párrafo 2, del Acuerdo Final, que prevé

que “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 (...)”. Estos procedimientos para la acreditación y tránsito a la legalidad se encuentran previstos en la Ley 1820 de 2016 y en el Decreto Ley 277 de 2017, pero, en el caso de que no se resuelvan a tiempo las solicitudes, resulta necesario prever que procede el habeas corpus. Esto explica que el decreto ley bajo control facilite la implementación del Acuerdo Final.

Agregó que también se busca implementar el punto 5.1 en lo relativo a la JEP y el SIVJRNR, que refiere al “principio de reconocimiento de responsabilidad por parte de todos quienes participaron de manera directa o indirecta en el conflicto” ya que dicho reconocimiento les permite solicitar la libertad condicional o la petición de amnistía. Asimismo, sostuvo que desarrolla el punto 5.1.2 del Acuerdo Final, relativo a la justicia, en cuyo numeral 2 se prevé que se deben “adoptar decisiones que otorguen plena seguridad jurídica a quienes participaron de manera directa o indirecta en el conflicto armado interno”. Indicó que también se desarrolla el numeral 10 del mismo punto, relativo a que la “amnistía para los rebeldes únicamente estará condicionada a la finalización de la rebelión de las respectivas organizaciones armadas y al cumplimiento de lo establecido en el Acuerdo Final (...) La finalización de la rebelión a efecto de acceder a la amnistía o indulto, se definirá en el Acuerdo Final”. Explicó que el Decreto Ley 700 de 2017 fortalece la confianza en el Estado, en particular, respecto de su voluntad de regularizar la situación jurídica de los excombatientes y brindarles seguridad jurídica. Igualmente, consideró que el decreto ley bajo revisión concretiza los principios del borrador de la Ley de Amnistía que se anexó al Acuerdo Final: derecho a la paz, integralidad, debido proceso, garantías procesales y seguridad jurídica.

Afirmó que, pese a lo anterior, los operadores jurídicos no han cumplido los términos previstos en la Ley 1820 de 2016 y en el Decreto Ley 277 de 2017 para la resolución de la situación jurídica de los beneficiarios de las medidas adoptadas en dichas normas. Esto explica la necesidad de la expedición del decreto ley bajo control. Así, la clarificación de la procedencia del habeas corpus facilita la aplicación del Acuerdo Final y disminuye los riesgos en su implementación. Indicó que esto se pone de presente en los considerandos 6 al 9 del decreto bajo examen.

En este sentido, argumentó que el Decreto Ley 700 de 2017 busca reafirmar disposiciones constitucionales y estatutarias sobre el derecho fundamental al habeas corpus para la protección de las libertades individuales en desarrollo de los puntos 3 y 5 del Acuerdo Final.

Agregó que la medida otorga seguridad jurídica a los actores del conflicto armado, demostrando el compromiso del Estado con el cumplimiento de lo acordado, y facilita el tránsito a la legalidad.

Por las razones indicadas, consideró la interviniente que se cumple el requisito de finalidad, según ha sido este entendido por la jurisprudencia constitucional. Preciso además que se satisfacen los demás requerimientos, a saber:

- **Conexidad objetiva:** sostuvo que el Decreto Ley 700 de 2017 está estrechamente relacionado con el Acuerdo Final y es una consecuencia lógica de la dilación u omisión injustificada de resolver solicitudes de beneficios previstos en el Acuerdo Final y que no modifica en nada el contenido del habeas corpus, previsto en la Ley Estatutaria 1095 de 2006, la cual se mantiene vigente en su totalidad.
- **Conexidad estricta:** de acuerdo con la motivación del decreto ley revisado, concluyó que tiene como único fin dar herramientas para materializar lo dispuesto en el Acuerdo Final y el Proyecto de Ley de Amnistía. Se trata de una consecuencia directa de lo acordado, no de un asunto tangencial.
- **Conexidad suficiente:** precisó que el decreto ley no tiene por objeto regular o modificar la acción de habeas corpus, sino aclarar su procedencia frente a las demoras en la resolución de las solicitudes de los beneficios previstos en el Acuerdo Final.
- **Estricta necesidad:** explicó que había duda respecto de la posibilidad de recurrir al habeas corpus frente a los beneficios previstos en la Ley 1820 de 2016 y el Decreto 277 de 2017, por lo que existía el riesgo de prolongar irregularmente la privación de la libertad de quienes tuvieran derecho a ellos. Por esto, era urgente introducir la regla que clarificara el asunto para proteger la libertad individual e imprimir celeridad a los procesos de normalización de la situación jurídica de los beneficiarios de dichas normas, dar seguridad jurídica y crear condiciones de confianza. Frente a esta urgencia, el trámite de un proyecto de ley mediante el procedimiento legislativo de vía rápida hubiera puesto en riesgo la libertad de quienes se beneficiarían de estos mecanismos, así como otros derechos

fundamentales.

- Competencia material: sostiene que el decreto ley que se revisa no aborda ninguna de las materias excluidas de la atribución legislativa especial, pues no altera ni modifica la Ley Estatutaria 1095 de 2006, no se trata de una ley orgánica, no es un código, no requiere mayorías calificadas, ni crea obligación tributaria alguna.

Concluyó indicando que, al garantizar el derecho fundamental al habeas corpus, se buscó materializar no sólo el artículo 30 de la Constitución, sino también el bloque de constitucionalidad, ya que la ausencia de claridad respecto de la operatividad del habeas corpus ponía en riesgo la vigencia del Estado Social de Derecho, así como el artículo 2 de la Constitución. Agregó que no se violó la reserva de ley estatutaria, dado que no se trata de una modificación estructural que afecte el contenido esencial de un derecho fundamental y no lo limita o exceptúa.

Por estas razones, solicitó a la Corte que el Decreto Ley 700 de 2017 sea declarado exequible.

2. Intervenciones de organizaciones académicas y de universidades

a. Academia Colombiana de Jurisprudencia

La Academia Colombia de Jurisprudencia[12] intervino para solicitar la declaratoria de exequibilidad del Decreto Ley 700 de 2017. Consideró que existe una evidente conexidad, porque impulsa la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final. Explicó que la aplicación práctica de los artículos 19 de la Ley 1820 de 2016 y 11, 12 y 15 del Decreto Ley 277 de 2017 ha afrontado dificultades porque las autoridades competentes no han cumplido el término de 10 días para resolver las solicitudes, lo que constituye una prolongación ilegal de la privación de la libertad que genera desconfianza en el cumplimiento de lo acordado. Ante esta situación, consideró que el habeas corpus permite poner fin a la arbitrariedad judicial.

Agregó que el habeas corpus como derecho fundamental protege la libertad por aprehensión o captura con violación de garantías constitucionales o legales o por prolongación ilegal de la privación de la libertad. Indicó que es en esta segunda hipótesis en

la que será procedente el habeas corpus según lo previsto en el Decreto Ley 700 de 2017, a condición de que el solicitante cumpla con los requisitos exigidos para obtener la libertad; si no cumple con dichos requisitos, no podrá exigir la libertad invocando el habeas corpus. Explicó que el habeas corpus se tramitará de acuerdo con el artículo 30 de la Constitución y la Ley 1095 de 2006.

b. Universidad del Rosario

El Coordinador del área de Derecho Penal de la Universidad del Rosario[13] intervino para defender la constitucionalidad del Decreto Ley 700 de 2017. Explicó que la acción de habeas corpus procede no sólo por una captura que vulnere las garantías fundamentales, sino también cuando se prolongue ilícitamente la privación de la libertad, de acuerdo con el artículo 30 de la Constitución y el artículo 1 de la Ley 1095 de 2006. Señaló que esta segunda causal de procedencia es la que prevé el decreto ley examinado.

c. Universidad el Bosque

Varios miembros del Consultorio Jurídico de la Universidad El Bosque[14] solicitaron la declaratoria de inexequibilidad del decreto ley bajo control. El problema jurídico abordado lo plantearon en los siguientes términos: ¿es posible que un decreto ley precise una hipótesis de procedencia del habeas corpus, en particular en el caso de dilación u omisión en la resolución de la libertad condicionada prevista en la Ley 1820 de 2016? Para responder a este problema jurídico, los intervinientes recapitularon los parámetros de evaluación de los decretos ley expedidos con base en las facultades conferidas por el Acto Legislativo 01 de 2016, analizaron el contenido del Decreto Ley 700 de 2017 y, finalmente, estudiaron si se había desconocido la reserva de ley estatutaria.

Explicaron que el habeas corpus es un derecho público, imprescriptible, inalienable, universal e inmediato y es una acción pública, preferente, principal, jurisdiccional y eficaz, que puede ejercerse ante cualquier autoridad judicial y debe ser resuelta en un término máximo de 36 horas (no se suspende durante la vacancia judicial o los días feriados). Incluso, se puede interponer por terceros sin necesidad de mandato o por la Defensoría del Pueblo o la Procuraduría, sin término específico. La decisión del habeas corpus puede conducir a la orden de libertad inmediata e incondicional. De acuerdo con el artículo 1 de la Ley 1095 de 2006, revisada por la sentencia C-187 de 2006, procede por dos causales: la

privación de la libertad con violación de las garantías constitucionales y legales y la prolongación ilegal de la detención. Precisaron que en esta segunda hipótesis se encuentra la detención regular en flagrancia de una persona que no es puesta a disposición de la autoridad judicial después de las 36 horas, o cuando no se resuelve la solicitud de libertad provisional de una persona que tiene derecho a ello.

A su juicio, el habeas corpus que regula el decreto ley bajo revisión procede cuando las autoridades de la Jurisdicción Especial para la Paz se demoren más de diez días en resolver las solicitudes de libertad condicionada, por tratarse de una prolongación ilegal de la detención. Sostuvieron que el Presidente se inspiró en la sentencia T-334 de 2000 al expedir el Decreto Ley 700 de 2017, en la que se reconoció que el habeas corpus también procede cuando el juez omite su deber de analizar una solicitud de libertad. En su concepto, el juez del habeas corpus no debe analizar la solicitud de libertad condicional, ya que esta es función exclusiva del juez penal competente.

A continuación, los intervinientes examinaron si el decreto ley desconoció la reserva de ley estatutaria en lo relativo a la regulación de los derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección (artículo 152, literal a de la Constitución). Consideraron cumplidos los requisitos para que la norma quede comprendida por la reserva de ley estatutaria, ya que (i) se trata de un derecho fundamental (el habeas corpus) y una garantía de un derecho fundamental: la libertad personal, de acuerdo con la sentencia C-620 de 2001, y, a pesar de que no regula de manera integral el derecho fundamental, (ii) consideran que sí abarca el núcleo esencial del derecho fundamental de habeas corpus, ya que crea o adiciona criterios y situaciones que determinan la procedibilidad de la acción. Sostuvieron que no le corresponde al Presidente de la República crear nuevas causales de procedencia de un mecanismo constitucional de protección de derechos fundamentales, pues ello tiene reserva de ley estatutaria. Agregaron que el Decreto Ley 700 de 2017 regula la procedencia del habeas corpus, el que constituye un elemento estructural del derecho fundamental.

No obstante, advirtieron que “esta propuesta de inexequibilidad del Decreto 700 no impide que el Juez que conozca de las posibles acciones de Habeas corpus de personas beneficiadas por la Ley 1820 haga un examen autónomo y evalúe, de acuerdo con la Ley estatutaria y la jurisprudencia, si está en presencia o no de una prolongación ilegal de la

privación de la libertad que amerite su intervención”[15].

d. Universidad Externado de Colombia

La Universidad Externado de Colombia[16] solicitó la declaratoria de exequibilidad del decreto ley examinado. En primer lugar, precisó el contenido del habeas corpus como garantía mínima del Estado liberal de Derecho. Expuso también que la jurisprudencia constitucional lo ha caracterizado, a la vez, como un derecho fundamental y como una acción constitucional, por lo que su limitación está sujeta a un control estricto y no es posible su exclusión durante los estados de excepción. Precisó que, de acuerdo con la sentencia C-187 de 2006, esta garantía protege varios derechos fundamentales y no solo la libertad personal. Explicó que no es una garantía restringida al proceso penal, es informal, no requiere apoderado y no tiene límite temporal. Adujo que esta acción no requiere privación efectiva, ya que puede ejercerse como mecanismo preventivo frente a la inminencia de la privación arbitraria de la libertad. También procede no sólo cuando la detención fue ilegal, sino cuando esta lo deviene, por su prolongación irregular.

El interviniente explicó igualmente el contenido de la Ley 1820 de 2016. Destacó que el habeas corpus es una garantía general que resulta aplicable al régimen de libertades establecido por la Ley 1820 de 2016 y en el Decreto Ley 277 de 2017, por ejemplo, (i) cuando tras solicitar la amnistía de iure o la libertad condicionada no se obtiene respuesta o se niegue sin razón la solicitud o (ii) cuando se prolongue injustificadamente la detención, luego de haber ordenado la liberación. Agregó que las disposiciones constitucionales y estatutarias sobre el habeas corpus tienen plena aplicación respecto de la Ley de Amnistía y el decreto ley 277 de 2017 que precisó sus aspectos procesales, por lo que el decreto ley 700 de 2017 bajo examen no hace más que reconocer algo que ya debe operar.

Finalmente, examinó la constitucionalidad del Decreto Ley 700 de 2017 a partir del supuesto de que no regula nada nuevo en relación con el habeas corpus. Conforme a ello, “[e]l decreto, por tanto, no es concreción, ni reglamentación, sino explicitación del habeas corpus como garantía que va de la mano de la ley 1820, condicionando su aplicación y asegurando su eficacia”. Sostiene entonces que el contenido del decreto es superfluo y, por lo tanto, no puede generar inconstitucionalidad. Se trata de una “importante reiteración” que no establece ninguna nueva regla estatutaria. Adicionalmente, sostuvo que es clara su

relación con el aseguramiento de la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final.

e. Universidad Libre

La Universidad Libre, representada por distintas personas[17], defendió la constitucionalidad del decreto ley en cuestión. Sostuvieron que la norma cumple con las exigencias formales. En lo concerniente a la reserva de ley estatutaria, señalaron que el decreto ley no se ocupa de aspectos propios de la reserva de ley en cuestión, porque no regula de manera integral el derecho fundamental, sino que precisa una causal de procedencia para la acción de habeas corpus, sin modificar la respectiva ley estatutaria. Lo anterior con el fin de evitar omisiones o dilaciones en el marco del régimen de libertades del Acuerdo Final. Explicaron el fundamento y los alcances del derecho al habeas corpus, así como la diferencia entre el correctivo y el preventivo frente a una amenaza cierta e irregular de privación de la libertad -aunque indicaron que esta forma de habeas corpus no ha sido legalmente desarrollada-. Resaltaron que el evento previsto en el artículo 8.1.3 de la Ley Estatutaria 1095 de 2006, relativo al habeas corpus por no resolución en tiempo de las solicitudes de libertad provisional por parte de quien tiene derecho a ella, fue declarada exequible mediante la sentencia C-187 de 2006.

Sostuvieron que era necesario expedir la norma bajo examen para evitar dilaciones injustificadas u omisiones que afecten la libertad individual de los beneficiarios del Acuerdo Final, de acuerdo con los principios de prevalencia y seguridad jurídica derivados del SIVJNR.

3. Intervenciones ciudadanas

a. Carlos Saúl Sierra Niño y Ecker Sadid Otiz González

A juicio de los ciudadanos intervinientes, el Decreto Ley 700 de 2017 viola la reserva de ley estatutaria por regular materias de derechos fundamentales y acciones constitucionales como la posibilidad de que el habeas corpus proceda frente a la dilación o la omisión injustificada de resolver, dentro del término legal establecido, las solicitudes de libertad condicionada a las que hace referencia la Ley 1820 de 2016 y el Decreto Ley 277 de 2017. Por lo anterior, argumentaron que se viola el artículo 4 de la Constitución Política, dado que

hay materias, como el habeas corpus, cuya regulación solo puede ser asumida por el legislador.

En la misma línea del cargo anterior, los ciudadanos consideraron que el decreto ley bajo examen viola el artículo 30 de la Constitución Política, reglamentado por la Ley 1095 de 2006, pues la regulación de esta norma, al consagrar un derecho fundamental y una acción constitucional como el habeas corpus, no puede ser delegada a la Presidencia de la República. Resaltaron que la acción de habeas corpus no es un mecanismo para sustituir el proceso penal, pues de ser así existiría una injerencia indebida en las facultades que son propias del funcionario judicial que conoce de la actuación correspondiente. Por eso, a menos que exista una causal genérica de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales, la solicitud de libertad debe elevarse al interior del proceso penal.

Finalmente, consideraron que el Decreto Ley 700 de 2017 viola el numeral 10 del artículo 150 y el literal a) del artículo 152 de la Constitución Política. En primer lugar, porque la primera norma prohíbe expedir decretos reglamentarios con contenidos que solo pueden tramitarse por ley estatutaria, como es la regulación del habeas corpus. Y, en segundo lugar, porque materias como la regulación de derechos fundamentales quedaron reservadas única y exclusivamente al Congreso de la República en condición de legislador estatutario. Por lo anterior, los ciudadanos solicitaron a la Corte que declare la inexequibilidad del artículo 1 del Decreto Ley 700 de 2017.

b. Paula Andrea Betancur Salazar y Luisa Fernanda Ardila Quiñones

Las ciudadanas intervinientes señalan que el Decreto Ley 700 de 2017 desconoce el literal a) del artículo 152 de la Constitución conforme al cual los derechos y deberes fundamentales así como los mecanismos para su protección deben ser regulados a través de leyes estatutarias.

El propósito del referido decreto consiste en ampliar el margen de procedencia del habeas corpus lo que implica que se están modificando elementos estructurales del núcleo esencial del derecho “en la medida que altera la naturaleza jurídica de este derecho, así como la forma en que ha sido concebido y configurado” requiriéndose, en consecuencia, la necesidad de adoptar una disposición estatutaria. Sostienen las intervinientes que la afectación de elementos relacionados con el núcleo esencial del derecho al habeas corpus

se evidencia en el hecho de que el decreto da “por sentado que al no resolverse la solicitud de libertad condicional se está privando ilegalmente de la libertad a una persona, dando lugar a la aplicación del derecho de habeas corpus, es decir, que al ocurrir dicha situación se está configurando un requisito de procedibilidad para accionar este mecanismo, modificando así la estructura del derecho en sí”.

En esa dirección y citando la posición de la Corte Constitucional en materia de reserva de ley estatutaria, indican que el Decreto confiere “la posibilidad que personas procesadas que se les negó la libertad condicional, que hace referencia la Ley de Amnistía e indulto, con el decreto pueda considerarse la opción de estudiar, de evaluar la libertad del procesado, cuando sin la existencia del decreto la persona que se le niega la solicitud debe entender que es por la carencia de elementos para demostrar la pertenencia a un grupo al margen de la ley (...)”.

D. CONCEPTO DE LA PROCURADORÍA GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, mediante concepto fechado el 2 de junio de 2017, solicitó a la Corte que declare la inexecutable del Decreto Ley 700 de 2017.

A su juicio, el decreto ley bajo revisión cumple los requisitos formales exigidos para este tipo de normas, ya que fue suscrito por el Presidente y por el Ministro de Justicia, quien, para este caso, conforma el Gobierno Nacional, de acuerdo con el artículo 2 del Decreto 2897 de 2011. No ocurre lo mismo con el Ministro del Interior, ya que las funciones del mismo en lo relativo a la justicia previstas en el numeral 5 del artículo 6 del Decreto 4530 de 2008 se explicaban cuando este fungía, a la vez, como ministro de justicia. No obstante, señaló que esto no genera vicio alguno, ya que fue firmado al menos por quien conformaba el Gobierno en este caso: el Ministro de Justicia. En su opinión, se trata de una garantía adicional que el jefe de la política nacional haya también asumido la responsabilidad por la expedición del Decreto Ley 700 de 2017.

Destacó que existe conexidad teleológica entre el Decreto Ley 700 de 2017 y el Acuerdo Final, puesto que, a pesar de que este último no disponga nada sobre habeas corpus, la norma evaluada tiene por finalidad permitir la efectividad de los beneficios de uno de sus puntos medulares. Agregó que la amnistía es una condición para el tránsito a la paz, de acuerdo con el numeral 5 del artículo 6 del Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra

de 1949. También el punto 3 del Acuerdo Final previó una ley de amnistía y el punto 5 desarrolló los alcances de dicha ley, al tiempo que el proyecto de dicha ley fue anexado al Acuerdo Final.

En cuanto a las materias excluidas de las facultades presidenciales para la paz, explicó que no se incurrió en ninguna de las prohibiciones a la atribución legislativa. A su juicio, existiría una simple apariencia de vulneración de la reserva de ley estatutaria que se solventa en cuanto esta requiere interpretación restrictiva en el sentido de que sólo requiere una regulación estatutaria aquella que sea integral o se refiera a un aspecto medular del derecho fundamental, esto de acuerdo con la sentencia C-620 de 2001, que declaró inexecutable los artículos 382 a 389 de la Ley 600 de 2000 por regular integralmente el habeas corpus. Como ejemplo de la regulación de un aspecto medular del derecho fundamental, hizo referencia a la sentencia C-284 de 2014, que declaró la inconstitucionalidad de la regulación de las medidas cautelares en la acción de tutela, mediante la Ley 1437 de 2011. A partir de estos elementos, conceptuó que el decreto ley examinado no regula integralmente el habeas corpus ni dispone nada respecto de uno de sus aspectos procesales nucleares. Agregó que tampoco se desconoce la estricta legalidad, ya que la norma no prevé nuevas causales de libertad, sino que se refiere a un mecanismo para garantizar la efectividad de los beneficios concedidos por la Ley 1820 de 2016.

Respecto de la estricta necesidad, la vista fiscal resaltó que este requisito no puede confundirse con un examen de mera conveniencia y debe referirse a la ponderación entre los siguientes elementos: (i) la urgencia, (ii) el nivel de deliberación política que requiere la medida, (iii) la importancia de los intereses en juego y (iv) la buena fe en la implementación de los acuerdos. A este respecto, consideró que el decreto ley revisado reúne el requisito de estricta necesidad, ya que la finalidad de materializar la libertad personal es urgente desde el punto de vista constitucional, en razón de la importancia y del carácter inaplazable de los intereses en juego. Explicó que la disposición adoptada no requiere una deliberación democrática especial, pues se trata de beneficios constitucionales desarrollados en la Ley de Amnistía. En su concepto, no tiene sentido exigir que el Congreso debata sobre estos aspectos meramente instrumentales. También indicó que si el numeral 17 del artículo 150 señaló que las amnistías e indultos se confieren por graves motivos de conveniencia pública, esa norma explica la estricta necesidad para expedir este

decreto. Finalmente, también se trata de un desarrollo del principio de buena fe, ya que la implementación eficiente de los beneficios a los desmovilizados genera confianza y seguridad en el cumplimiento de lo acordado.

En lo que concierne al examen de la constitucionalidad del contenido del Decreto Ley 700 de 2017, explicó que este crea una causal de procedibilidad del habeas corpus frente a la dilación injustificada en la resolución de las solicitudes de libertad. Refiere que las hipótesis de procedencia del habeas corpus son bastante amplias, tal como fue reconocido por la sentencia C-187 de 2006, y que implican la revisión de decisiones judiciales u omisiones judiciales que afecten la libertad atribuida por el ordenamiento jurídico. Esto implica que el habeas corpus presupone que exista una causal legal de libertad, es decir, el simple hecho de precisar que procede el habeas corpus no crea una causal independiente de libertad. Señaló también que el vencimiento del término de 10 días no constituye una causal autónoma de libertad, ya que para ordenar la libertad será necesario verificar el cumplimiento de los requisitos previstos en la Ley de Amnistía. Así, el decreto ley bajo estudio previó una causal de procedibilidad de la acción, mas no predetermina su resultado. Finalmente, consideró que la norma relativa a la vigencia no genera duda alguna respecto de su constitucionalidad.

II. CONSIDERACIONES

A. COMPETENCIA

1. La Corte es competente para pronunciarse sobre la constitucionalidad del Decreto Ley 700 de 2017 “Por el cual se precisa la posibilidad de interponer la acción de habeas corpus en casos de prolongación indebida de la privación de la libertad derivados de la no aplicación oportuna de la Ley 1820 de 2016 y el Decreto Ley 277 de 2017”, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016, cuya entrada en vigencia se produjo a partir de la refrendación popular, en los términos del artículo 5 de la mencionada reforma constitucional, en los términos señalados por la Corte en la sentencia C-160 de 2017.

B. ALCANCE DEL CONTROL CONSTITUCIONAL DEL DECRETO LEY 700 DE 2017 Y MÉTODO DE LA DECISIÓN

2. El control judicial que le corresponde adelantar a la Corte Constitucional de los decretos ley expedidos al amparo de las facultades presidenciales para la paz exige realizar un análisis de tres niveles, tal y como lo ha venido reconociendo este Tribunal[18]. En primer lugar, debe establecer si el Decreto Ley 700 de 2017 satisface las exigencias formales para su validez, así como el requerimiento de competencia temporal. A continuación, debe contrastarlo con el régimen que define la habilitación del Presidente de la República para su expedición y, en particular, es necesario determinar que supere los exámenes de conexidad (objetiva, estricta y suficiente) y necesidad, verificando además que no desconozca las restricciones relativas al tipo de normas que pueden adoptarse al amparo de esta habilitación extraordinaria. Finalmente, dada la naturaleza integral y automática del control, es indispensable que la Corte determine si el contenido normativo del decreto, esto es, las dos disposiciones que lo integran, son compatibles con la Constitución.

3. La Corte seguirá el siguiente orden. Inicialmente hará referencia al propósito y función del Decreto 700 de 2017 (Sección C). Seguidamente, examinará si cumple las condiciones formales de validez y de competencia temporal para su expedición (Sección D). A continuación, este Tribunal determinará si la expedición del decreto se ajusta a las exigencias de conexidad y necesidad, valorando además si desconoce o no los límites relativos a la clase de normas que puede adoptar el Presidente de la República (Sección E). Una vez concluido tal examen, procederá al análisis de las dos disposiciones contenidas en el decreto ley que se examina, a efectos de determinar su compatibilidad con los parámetros de control que sean relevantes (Sección F). Finalmente, presentará la síntesis de la decisión (Sección G).

C. PROPÓSITO, CONTENIDO Y FUNCIÓN JURÍDICA DEL DECRETO LEY 700 DE 2017

a. Propósito y alcance general del Decreto Ley 700 de 2017

4. El decreto que en esta ocasión le corresponde juzgar a la Corte fue expedido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades otorgadas por el artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016, que le confiere una habilitación excepcional para adoptar decretos con fuerza de ley que tengan por fin facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final.

5. Según lo establece el título que lo identifica, el Decreto Ley 700 de 2017 tiene el

propósito de precisar la procedencia de la acción de habeas corpus por la prolongación indebida de la privación de la libertad, como consecuencia de la no aplicación oportuna de la Ley 1820 de 2016 y del Decreto Ley 277 de 2017.

6. En los considerandos, el Decreto Ley 700 de 2017 señala que como resultado de los diálogos de paz entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP se suscribió el Acuerdo Final. Indica que en aplicación de este acuerdo fue expedida la Ley 1820 de 2016, entre cuyas finalidades se encuentran las siguientes: regular las amnistías e indultos por delitos políticos y conexos; adoptar tratamientos penales especiales diferenciados, en especial para agentes del Estado que hayan sido condenados, procesados o señalados de cometer conductas punibles por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado; regular la aplicación de mecanismos de libertad condicionada; y establecer reglas sobre la cesación de procedimientos con miras a la extinción de la responsabilidad por conductas cometidas en ejercicio de la protesta o disturbios internos. Se indica, además, que el artículo 19 de la Ley 1820 de 2016 estableció que diez (10) días sería el plazo máximo para la aplicación de la amnistía de iure, destacando igualmente que, en virtud de los artículos 35 de la Ley 1820 de 2016 y 10, 12 y 15 del Decreto Ley 277 de 2017, ese mismo plazo aplicará para la concesión de la libertad condicionada. Finalmente, señalan las motivaciones del decreto que, en tanto la omisión o dilación injustificada para resolver solicitudes de libertad provisional hace procedente la acción de habeas corpus, debe concluirse que puede utilizarse para los casos de libertad condicionada a los que se refieren la Ley 1820 de 2016 y el Decreto 277 de 2017.

7. Para cumplir con el propósito enunciado en el título y explicado en los considerandos, el Decreto Ley 700 de 2017 se compone de dos artículos. El artículo 1º hace referencia a la acción de habeas corpus, a fin de señalar su procedencia frente a algunos supuestos regulados en la Ley 1820 de 2016 y en el Decreto 277 de 2017. Por su parte, el artículo 2º se limita a disponer que tendrá vigencia a partir de la fecha de su expedición. Señala la primera de tales disposiciones:

“La dilación u omisión injustificada de resolver, dentro del término legal, las solicitudes de libertad condicional a que se refieren la Ley 1820 de 2016 y el Decreto Ley 277 de 2017, darán lugar a la acción de habeas corpus bajo los parámetros y el procedimiento establecidos en el artículo 30 de la Constitución Política y en La Ley 1095 de 2016, que la

desarrolla”.

8. Conforme a lo anterior, para identificar su alcance es preciso remitirse al régimen de libertad condicional[19] previsto en otros cuerpos normativos (la Ley 1820 de 2016 y el Decreto Ley 277 de 2017). En efecto, es en dichas disposiciones en las que se establecen las hipótesis en las cuales tendría aplicación el decreto ahora juzgado.

b. La función jurídica del Decreto Ley 700 de 2017

9. El artículo 1º del Decreto Ley 700 de 2017 prevé que cuando se presente una dilación u omisión injustificada para resolver, dentro del término legal que se encuentra previsto en las normas pertinentes, las solicitudes de libertad condicional previstas en la Ley 1820 de 2016 y el Decreto-Ley 277 de 2017, será posible el ejercicio de la acción de hábeas corpus. A efectos de delimitar el alcance de su pronunciamiento, la Sala Plena estima necesario detenerse en el examen de la función jurídica del decreto ley bajo examen, por ser de especial relevancia para analizar su constitucionalidad, particularmente en relación con el eventual desconocimiento de la reserva de ley estatutaria.

10. Sin perjuicio de las consideraciones especiales que se presentan en otro lugar de esta providencia -fundamento jurídico 33-, para la Corte es claro que el decreto tiene como propósito identificar una de las consecuencias que se desprenden de la prolongación ilegal de la privación de la libertad debido a la omisión o mora injustificada de una autoridad judicial en resolver, con sujeción a los plazos establecidos, una solicitud de libertad según los presupuestos previstos en la Ley 1820 de 2016 y en el Decreto 277 de 2017. La función cumplida por el decreto ley examinado no supone la creación de una nueva regla ni la elección entre dos interpretaciones posibles de una disposición ya existente, sino una declaración sobre la vigencia de una consecuencia jurídica (procedencia del habeas corpus) cuando se cumple un supuesto (omisión o dilación en resolver solicitudes de libertad amparadas por la ley). Ello resulta de vincular dichas normas, el artículo 30 constitucional y la legislación estatutaria en materia de habeas corpus, contenida en la Ley 1095 de 2006.

11. La función del decreto examinado, consistente en reiterar la existencia de un contenido normativo ya vigente en el ordenamiento, (i) se desprende del fin que le fue atribuido por el Gobierno Nacional al indicar, en su título, que pretende precisar la posibilidad de interponer

la acción de habeas corpus, así como del último de sus considerandos, en el que se señala que el objeto es clarificar la posibilidad de acudir a ese instrumento de protección de la libertad personal. Dicha naturaleza (ii) se sigue además del hecho de que el decreto ley revisado se limita a replicar que la acción de habeas corpus procede por la prolongación ilegal de la libertad de una persona, señalando que por esa razón es claro que puede ejercerse para exigir la libertad condicionada a la que se refieren la Ley de Amnistía y el Decreto Ley 277 de 2017.[20].

En efecto, como tuvo oportunidad de indicarlo este tribunal en la sentencia C-187 de 2006 cuando juzgó la constitucionalidad del artículo 1º del proyecto de ley que luego se convertiría en la Ley 1095 de 2006 -estatutaria de habeas corpus-, los supuestos de procedencia de la acción de habeas corpus corresponden a “hipótesis amplias y genéricas que hacen posible la protección del derecho a la libertad personal frente a una variedad impredecible de hechos”. En esa dirección, refiriéndose a la prolongación ilegal de la libertad, indicó:

“En cuanto a la prolongación ilegal de la privación de la libertad también pueden considerarse diversas hipótesis, como aquella en la cual se detiene en flagrancia a una persona (C.Po. art. 32) y no se le pone a disposición de la autoridad judicial competente dentro de las 36 horas siguientes; también puede ocurrir que la autoridad pública mantenga privada de la libertad a una persona después de que se ha ordenado legalmente por la autoridad judicial que le sea concedida la libertad. Otra hipótesis puede ser aquella en la cual, las detenciones legales pueden volverse ilegales, como cuando la propia autoridad judicial prolonga la detención por un lapso superior al permitido por la Constitución y la ley, u omite resolver dentro de los términos legales la solicitud de libertad provisional presentada por quien tiene derecho” (Subrayas no hacen parte del texto original).

12. En atención a ese pronunciamiento, es claro que omitir o dilatar de manera injustificada -resalta la Corte- un pronunciamiento respecto de las solicitudes de libertad previstas en la Ley 1820 de 2016 y en el Decreto 277 de 2017, es un supuesto que encuadra en la hipótesis de prolongación ilegal de una privación de la libertad, susceptible de impugnarse a través del habeas corpus. Ello es de esa forma, advierte la Corte, no debido a que el Decreto Ley 700 de 2017 lo prescriba, sino porque el ordenamiento preexistente así lo establece, según se desprende de la lectura del artículo 1º de la Ley 1095 de 2006 y de la

jurisprudencia constitucional que fijó su alcance. Se trata entonces de un decreto ley que se limita a reiterar un contenido ya previsto en el ordenamiento.

13. En síntesis, el Decreto 700 de 2017 única y exclusivamente identifica uno de los eventos que encuadran en el supuesto de prolongación ilegal de la privación de la libertad, según lo que prescribe la Ley 1095 de 2006, a saber: la ausencia de resolución oportuna, sin justificación alguna, de la solicitud de libertad establecida en la ley. Esta conclusión se opone a calificar el decreto ley cuyo escrutinio se adelanta, como una norma interpretativa de las disposiciones que refiere en su artículo 1º. En efecto, la jurisprudencia de este Tribunal ha sostenido que las normas interpretativas tienen como propósito “determinar el sentido exacto de las normas oscuras, vagas o imprecisas y, por ende, hacer posible su fácil y correcto entendimiento, con el propósito de lograr la integración en un sólo cuerpo jurídico de la norma interpretativa junto con el precepto interpretado”[21]. En este caso el artículo 1º, con el fin de enfrentar una situación de incumplimiento de los términos para resolver las solicitudes de libertad condicional que -a juicio de la Presidencia de la República- podía minar la confianza en el cumplimiento del Acuerdo Final y anular la efectividad de las disposiciones adoptadas, no estableció el alcance de enunciados oscuros, vagos o imprecisos, sino que reiteró un contenido ya vigente en el ordenamiento.

D. EL DECRETO LEY 700 DE 2017 CUMPLE LOS REQUISITOS FORMALES DE VALIDEZ Y DE COMPETENCIA TEMPORAL PARA EL EJERCICIO DE LAS FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ

14. La Corte constata que se satisfacen las condiciones formales que rigen la expedición del decreto ley bajo examen. En primer lugar, (i) se encuentra firmado por el Presidente de la República y por los titulares de los Ministerios de Justicia y del Interior. Considerando su relación con la administración de justicia[22] y con la protección del derecho a la libertad[23], cabe concluir que, para todos los efectos y en los términos establecidos en el artículo 115 Superior, los referidos funcionarios constituyen el Gobierno. Asimismo, (ii) el título guarda plena correspondencia con su contenido, en tanto ambos se refieren a la procedencia de la acción de habeas corpus, lo que se traduce en el cumplimiento del artículo 169 de la Carta, aplicable a este tipo de disposiciones, según lo ha dicho la jurisprudencia[24]. En adición a ello, (iii) el decreto mencionado refiere la norma en la que fundamenta su expedición, al señalar que fue adoptado con base en las facultades previstas

en el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016. También (iv) incluye una motivación que contiene consideraciones generales y específicas, cuyo análisis particular se realizará a continuación, a propósito del examen de conexidad y necesidad. Finalmente, (v) la regulación fue expedida el día 2 de mayo de 2017, esto es, durante el término de 180 días siguientes al momento en que entró en vigencia el Acto Legislativo 01 de 2016 lo que ocurrió, según lo ha indicado este Tribunal, el 1 de diciembre de 2016[25].

E. VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LAS CONDICIONES QUE DELIMITAN EL EJERCICIO DE LAS FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ: JUICIO DE CONEXIDAD Y JUICIO DE ESTRICTA NECESIDAD

15. La naturaleza excepcional de las facultades presidenciales previstas en el artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016 tiene como efecto, según lo ha dicho la Corte, que en su ejercicio el Gobierno Nacional debe ajustarse no solo a límites temporales, sino también a tres restricciones particulares. De una parte, las medidas adoptadas deben encontrarse en relación de conexidad objetiva, estricta y suficiente con el Acuerdo Final, de manera que pueda probarse un verdadero vínculo material. De otra parte, las medidas requieren superar un juicio de necesidad estricta, que impone verificar “que la medida legislativa extraordinaria es imperativa frente a los procedimientos existentes para implementar una medida precisa del Acuerdo Final en tiempos razonables para un proceso de transición”[26] y, en esa medida, según la Corte, “demanda la justificación del ejercicio de las facultades legislativas para la paz, en lugar del trámite del procedimiento ordinario o del legislativo especial, en razón de la estabilización de corto plazo, esto es, la urgencia de la medida impide agotar las etapas propias de los demás procedimientos legislativos existentes”[27]. Finalmente, el ejercicio de estas facultades no puede tener por objeto adoptar reformas constitucionales, expedir normas estatutarias u orgánicas, códigos, o leyes que necesiten mayorías calificadas o absolutas, ni tampoco ser empleadas para decretar impuestos. Además, según lo advirtió este Tribunal, tampoco se puede emplear este camino para regular materias sometidas a “reserva estricta de ley”[28].

a. Juicio de conexidad y el Decreto Ley 700 de 2017

16. El juicio de conexidad, según se anticipó, está compuesto por tres etapas particulares, que tienen como propósito verificar que la expedición de la regulación con fuerza de ley

tenga la vocación o aptitud de materializar el Acuerdo Final. La primera consiste en establecer la conexidad objetiva, esto es, “constatar la existencia de un vínculo general cierto y verificable entre la normativa expedida y el Acuerdo Final”[29]. En el segundo paso se realiza un juicio de conexidad estricta en sus variantes interna y externa, cuya superación impone comprobar que exista “un vínculo directo, no incidental ni accesorio, entre el decreto expedido y un aspecto o compromiso específico del Acuerdo Final”[30], así como también una coherencia entre las disposiciones del decreto ley y su motivación. Finalmente, es necesario superar la etapa de conexidad suficiente, que, según lo ha señalado recientemente la Corte, demanda que “el vínculo demostrado baste por sí solo, de manera indiscutible y sin necesidad de argumentos colaterales, para dejar en evidencia la específica y estrecha proximidad entre lo regulado y el contenido preciso del Acuerdo Final que se pretende desarrollar”[31]. En otras palabras, siguiendo lo dicho también por la Corte, para constatar la conexidad suficiente, es necesario “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”[32].

17. Desde una perspectiva metodológica, el juzgamiento de las normas a la luz de este requisito se ha realizado por esta Corporación teniendo en cuenta no solo las motivaciones técnicas y jurídicas expuestas explícitamente por el Gobierno Nacional en el decreto ley, sino también a partir de la interpretación de su contenido normativo, así como de las diversas pruebas practicadas e intervenciones presentadas en el curso del proceso ante la Corte. Dicho de otra forma, el juicio de conexidad no excluye que en su desarrollo se valoren elementos de juicio que, aunque no hayan sido aducidos por el Gobierno al fundamentar la expedición del respectivo decreto ley, pueden apoyar o determinar su conexidad.

(i) Examen de conexidad objetiva entre el Decreto Ley 700 de 2017 y el Acuerdo Final: entre ellos existe un vínculo cierto y verificable

18. De acuerdo con la fórmula empleada por la jurisprudencia constitucional, la primera etapa del examen de conexidad tiene por objeto, a partir de una aproximación prima facie al decreto ley, establecer si de sus consideraciones y normas se desprende un vínculo real, susceptible de ser cotejado con el Acuerdo Final. Según lo ha establecido la Corte, requerir que los decretos ley sean desarrollo del Acuerdo Final “implica que no puedan regular

aspectos diferentes o que rebasen el ámbito de aquellos asuntos imprescindibles para el proceso de implementación”[33].

19. El decreto ley bajo análisis identifica la posibilidad de interponer la acción de habeas corpus en casos de prolongación indebida de la privación de la libertad derivados de la resolución tardía de las solicitudes de libertad condicionada previstas en la Ley 1820 de 2016 y en el Decreto Ley 277 de 2017. Este propósito se encuentra en directa relación con el denominado “ACUERDO DE DESARROLLO DEL NUMERAL 23 DEL “ACUERDO DE CREACIÓN DE UNA JURISDICCIÓN ESPECIAL PARA LA PAZ”, establecido a partir de la página 176 del Acuerdo Final y en cuya introducción se señala que las disposiciones que sobre amnistía se adopten “contemplarán la puesta en libertad, en el momento de la entrada en vigor de dichas normas, de todas las personas señaladas en el primer párrafo del numeral 23 del “Acuerdo de Creación de una Jurisdicción Especial para la Paz” (JEP) de fecha del 15 de diciembre de 2015 -los rebeldes que pertenezcan a organizaciones que hayan suscrito un acuerdo final de paz, así como aquellas personas que hayan sido acusadas o condenadas por delitos políticos o conexos mediante providencias proferidas por la justicia-, así como definirán la autoridad que determinará dicha puesta en libertad”. Igualmente, allí se prevé que “[l]os excarcelados declararán que se someterán a la Jurisdicción Especial para la Paz y quedarán a disposición de ésta en situación de libertad condicional decidida por la JEP y conforme a las condiciones establecidas en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR) y verificadas por la JEP cuando entre en funcionamiento dicha jurisdicción”. Igualmente, tal y como lo indicó en su intervención la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, la regulación adoptada se encuentra en conexión con lo dispuesto en el numeral 3.2.2.4 del Acuerdo Final, al señalar que “[s]e establecerá un procedimiento expedito para la acreditación y el tránsito a la legalidad de los miembros de las FARC-EP no armados”.

Ahora bien, dicho régimen también resulta aplicable a los miembros de la Fuerza Pública y a los demás agentes del Estado que se sometan voluntariamente a la JEP. En esta materia, el decreto bajo estudio también guarda conexidad objetiva con el Acuerdo Final, ya que en varios de sus apartes se precisa que el tratamiento especial se aplicará a “los agentes del Estado que hubieren cometido delitos relacionados con el conflicto armado y con ocasión de éste, (...) de forma diferenciada, otorgando un tratamiento equitativo, equilibrado, simultáneo y simétrico” (numeral 32 del numeral 5.1.2 y artículo 8 del proyecto de ley de

amnistía incluido como anexo del Acuerdo Final[34]).

20. En suma, la Corte encuentra que el contenido del Decreto 700 de 2017 no es materia extraña al Acuerdo Final, sino que corresponde a un desarrollo que tiene por finalidad asegurar la efectividad de las reglas de amnistía e indulto, así como aquellas relativas al tratamiento equitativo, simultáneo y simétrico de los agentes del Estado. Recientemente la Corte, al juzgar la constitucionalidad de la Ley 1820 de 2016, destacó que se trataba de “una pieza esencial en la implementación del Acuerdo Final, pues las amnistías, indultos y tratamientos penales especiales representan uno de los principales mecanismos para la reconciliación, a la finalización del conflicto armado” y, adicionalmente, “constituyen (...) asuntos muy relevantes para las víctimas, por lo que deben armonizarse con sus derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición, de manera tal que se conviertan en garantía de estabilidad de la paz”[35].

(ii) Examen de conexidad estricta y suficiente: existe un vínculo directo y principal entre las medidas adoptadas en el Decreto Ley 700 de 2017, sus motivaciones y el Acuerdo Final

21. A pesar de que desde una perspectiva analítica es posible diferenciar entre los juicios de conexidad estricta y conexidad suficiente, la relación que existe entre ellos hace posible aplicarlos, en esta oportunidad, de manera simultánea. En esa dirección, corresponde establecer si las medidas que se adoptan en el Decreto Ley 700 de 2017 se vinculan o relacionan de manera directa, principal y estrecha -no de forma incidental o remota- con los motivos expuestos para su expedición, así como con los compromisos contenidos en el Acuerdo Final.

22. Como ha tenido oportunidad de indicarlo la Corte[36], las relaciones entre el Acuerdo Final y las normas que lo implementen pueden ser de naturaleza diversa, y para su definición debe considerarse que el ejercicio de las facultades presidenciales para la paz tiene como propósito facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final. Se trata de determinar, en consecuencia, “que el desarrollo normativo contenido en el decreto responde de manera precisa a un aspecto definido y concreto del Acuerdo”[37].

23. En atención a la importancia que tiene valorar la conexidad estricta, es indispensable

precisar el alcance de las competencias normativas otorgadas para facilitar y asegurar los contenidos del Acuerdo Final. Así las cosas, siguiendo el sentido natural de las palabras, la atribución para facilitar corresponde a la posibilidad de adoptar normas que contribuyan a hacer realizable, practicable o posible la ejecución del Acuerdo Final o la consecución de los fines específicos que este persigue, al paso que la competencia para asegurar abarca la expedición de normas para garantizar o hacer que los fines o propósitos del Acuerdo se cumplan o queden estables. Puede entonces afirmarse, desde la perspectiva del juicio de conexidad estricta, que existen relaciones de facilitación y relaciones de aseguramiento entre el ejercicio de las competencias normativas que contempla el Acto Legislativo 01 de 2016 y la implementación y desarrollo del Acuerdo Final.

23.2. La materialización de estas relaciones entre el Acuerdo Final y las medidas normativas puede evidenciarse, por ejemplo, (a) en la creación de instituciones jurídicas; (b) en la atribución de facultades a entidades o en la creación de las entidades necesarias que concurran al cumplimiento del Acuerdo Final; (c) en la creación o diseño de los procedimientos administrativos o de otra índole necesarios para ejecutar algún punto del Acuerdo Final; o (d) en la creación de los medios para apropiar y conservar los recursos económicos necesarios para implementarlo.

24. La aplicación de los criterios antes referidos permite a la Corte constatar que el artículo 1 del decreto ley en revisión supera el juicio de conexidad estricta y suficiente, aplicado tanto desde una perspectiva interna como externa.

24.1. La conexidad a nivel interno exige verificar la coherencia entre la motivación del decreto ley y las normas en él contenidas. El Decreto Ley 700 de 2017 prevé motivaciones generales y específicas.

Las primeras -considerandos primero y segundo del decreto ley- refieren el proceso de celebración del Acuerdo Final con las FARC y la ocurrencia de la refrendación popular que dio lugar a la activación de las facultades presidenciales para la paz, con fundamento en las cuales fue expedido el decreto que se juzga en esta oportunidad. Las otras motivaciones señalan (i) de manera precisa el objetivo de la Ley 1820 de 2016 de regular la amnistía, el indulto y los tratamientos penales diferenciados, así como los instrumentos para conceder la libertad condicionada y (ii) los términos máximos para la aplicación de la amnistía de iure

y de las libertades condicionadas previstos en el Decreto 277 de 2017. Igualmente, en tales motivaciones se señala (iii) que se hace posible acudir a la acción de habeas corpus, dada la omisión de conceder oportunamente las solicitudes de libertad provisional previstas en la ley y el decreto ley citados y, en esa medida, (iv) resultaba urgente clarificar tal circunstancia.

De acuerdo con lo expuesto, las motivaciones del decreto ley bajo examen están estrechamente vinculadas con sus contenidos normativos. Dichas motivaciones explican que su artículo 1º indique la procedencia de la acción de habeas corpus en aquellos casos en los cuales, cumpliéndose los presupuestos para el otorgamiento de la libertad condicionada, se presenta una omisión o tardanza en disponerla.

24.2. La Corte constata igualmente que existe un vínculo directo y principal entre el Decreto Ley 700 de 2017 y el Acuerdo Final. En efecto, las reglas contenidas en dicho decreto ley se orientan a remover un obstáculo práctico que dificultaba la aplicación de los efectos de la amnistía y los diferentes tratamientos penales especiales, puesto que, según lo advirtió la intervención de la Presidencia de la Republica, la mayoría de solicitudes de libertad condicionada venían resolviéndose por las autoridades judiciales en un término superior a los 10 días establecidos en las normas pertinentes.

Igualmente, el decreto ley bajo examen se encuentra en una relación de facilitación con el Acuerdo Final, en tanto reitera un contenido normativo para garantizar una aplicación efectiva de la Ley 1820 de 2016 y el Decreto 277 de 2017.

24.3. El decreto ley no guarda una correspondencia accidental con el Acuerdo Final, sino que, por el contrario, su relación es directa, principal y estrecha puesto que, a través del señalamiento de la procedencia del habeas corpus cuando se produce la dilación u omisión en resolver solicitudes de libertad condicional, se garantiza la efectividad del régimen de libertades fijado en la Ley 1820 de 2016 y en el Decreto 277 de 2017, ambas regulaciones declaradas, en general, compatibles con la Constitución en la sentencias C-007 de 2018 y C-025 de 2018.

Debe destacarse que la efectividad práctica del referido régimen de libertades resulta fundamental no solo para hacer posible la reincorporación cierta de los integrantes de las FARC y para garantizar el tratamiento equitativo, equilibrado, simultáneo y simétrico de los

agentes del Estado, sino también para propiciar, en el proceso de transición, la confianza suficiente acerca de la efectiva implementación del Acuerdo Final. La novedad propia de un régimen transicional y la relativa incertidumbre que su implementación supone, impulsó la adopción de esta disposición.

b. El juicio de necesidad y el Decreto Ley 700 de 2017

25. El juicio de estricta necesidad, como se señaló, tiene por objeto determinar si la adopción de las disposiciones, en ejercicio de las facultades presidenciales para la paz, se justifica por la urgencia de la situación que se pretende regular o la importancia de estabilizar en el corto plazo los compromisos adquiridos, de manera que no resulte posible acudir a los procedimientos ordinarios de adopción de normas. Para la Corte, el decreto ley supera el juicio de estricta necesidad, dado que existen argumentos que muestran la importancia que tenía, en el momento en que fue expedido, reiterar de manera rápida y efectiva la procedencia de la acción de habeas corpus en los eventos de omisión o dilación al resolver sobre las solicitudes de libertad condicional presentadas por las personas beneficiarias del régimen establecido en la Ley 1820 de 2016 y en el Decreto Ley 277 de 2017.

26. La Corte encuentra que su expedición supera el juicio de necesidad por tres razones.

26.1. Como puede desprenderse de las sentencias C-007 de 2018 y C-025 de 2018, que declararon la exequibilidad del régimen de libertad condicionada de la Ley 1820 de 2017 y del Decreto 277 de 2017, su puesta en práctica constituye una de las acciones de mayor urgencia en relación con la implementación del proceso de paz. En efecto, se trata de una de las primeras medidas de reincorporación a la vida civil de sus beneficiarios y constituye, al mismo tiempo, la materialización -en los términos del derecho internacional humanitario- de la atribución de los Estados para otorgar la mayor amnistía posible, prevista en el artículo 6.5 del Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra y reproducida en el artículo 8 de la Ley 1820 de 2016.

26.2. La urgencia de evitar cualquier obstáculo a la materialización efectiva de la Ley de Amnistía guarda correspondencia también con el hecho de que el numeral 6.1.9 del

Acuerdo Final, titulado “Prioridades para la implementación normativa”, señaló que de forma prioritaria y urgente serían tramitados los proyectos normativos relativos, entre otras cosas, a la Ley de Amnistía, cuyo texto fue incluso incorporado como uno de los anexos del Acuerdo Final. En esa dirección, se advierte la urgencia de declarar -como lo hace el decreto ley revisado- que los medios disponibles en el ordenamiento para exigir un pronunciamiento oportuno sobre las solicitudes de libertad condicionada, resultaba procedente para garantizar el cumplimiento de la Ley 1820 de 2016 y del Decreto Ley 277 de 2016.

26.3. Las respuestas aportadas por la Presidencia de la República indican, además, las dificultades prácticas que se suscitaron en el cumplimiento del término de diez (10) días para resolver las solicitudes de libertad condicionada presentadas en desarrollo de lo previsto en las citadas normas. En esa dirección, sostuvo que era urgente clarificar el asunto para proteger la libertad individual e imprimir celeridad a los procesos de normalización de la situación jurídica de los excombatientes, dar seguridad jurídica y crear condiciones de confianza.

Para la Corte, un decreto ley que como el adoptado declara -según las normas preexistentes- la procedencia de la acción de habeas corpus en aquellos casos en los que se incumple el plazo para decidir sobre la libertad, puede calificarse como imprescindible para garantizar el cumplimiento de compromisos que, a la luz del Acuerdo Final, resultan inaplazables. Se trata, entonces, de una medida encaminada a estabilizar en el corto plazo[38] uno de los compromisos adquiridos de mayor relevancia en el proceso de reincorporación a la vida civil, social y económica de las personas cuya actuación se ha encontrado ligada al conflicto armado.

27. La Corte es consciente de la objeción que puede suscitarse en contra de la conclusión anterior. En efecto, si -conforme se explicó en la Sección C de esta providencia- ya se encontraba prevista en el artículo 1 de la Ley 1095 de 2006 la posibilidad de formular la acción de habeas corpus frente a la omisión en resolver oportunamente solicitudes de libertad como las previstas en la Ley 1820 de 2016 y en el Decreto 277 de 2017, podría sugerirse que no era urgente adoptar el decreto ley estudiado. Esa perspectiva resulta, sin embargo, equivocada. Si bien la regulación bajo examen se limita a reiterar un contenido normativo vigente en la Ley 1095 de 2006, lo cierto es que la importancia de promover el

cumplimiento de buena fe del Acuerdo Final -según lo dispone el Acto Legislativo 2 de 2017- y de propiciar confianza en su ejecución, justificó la decisión del Gobierno Nacional de expedir esta norma. Cabe resaltar que el cumplimiento de buena fe incluye la actuación diligente para remover los obstáculos que puedan surgir con ocasión de la puesta en práctica de las normas de implementación del Acuerdo Final. De otra forma dicho, que el decreto ley reitere una norma jurídica ya prevista por la legislación no lo hace inocuo, puesto que pretende cumplir un propósito claro consistente en recordar a los jueces de la república la existencia de una norma jurídica específica, lo que resulta de utilidad para darle plena eficacia a una de las medidas consideradas prioritarias por las partes que suscribieron el Acuerdo Final. Por ello, a pesar de que se trataba de una disposición únicamente declarativa -o que reitera- una regla preexistente, su adopción encontró apoyo, de una parte, en el contexto del proceso de transición en curso -que exige la aplicación oportuna y eficaz de las normas que han implementado el Acuerdo Final y, de otra, en la necesidad de evitar algunas actuaciones judiciales que venían generando algún grado de inseguridad jurídica. Es por ello, en consecuencia, que la medida adoptada resultaba indispensable para (i) asegurar la ejecución real de las normas contenidas en la Ley 1820 de 2016 y en el Decreto Ley 277 de 2017 y (ii) garantizar la obligación de cumplir de buena fe el Acuerdo Final según lo exige el principio pacta sunt servanda y el Acto Legislativo 2 de 2017.

c. Juicio de no infracción a reserva especial del Congreso de la Republica y, en particular, de la reserva de ley estatutaria

28. La Corte encuentra que las disposiciones del decreto ley bajo examen no desconocen las competencias del Congreso, dado que su expedición no tuvo por objeto adoptar reformas constitucionales, expedir normas estatutarias u orgánicas, códigos, o leyes que requieran mayorías calificadas o absolutas, ni tampoco decretar impuestos. Igualmente, no regula ninguna materia sometida a “reserva estricta de ley”[39].

29. Tres intervenciones presentadas en el curso de este proceso le han planteado a la Corte que el decreto ley regula una materia comprendida por la reserva de ley estatutaria, al ocuparse de un mecanismo de protección de los derechos fundamentales, en particular, la

libertad personal. En adición a ello, este Tribunal ha constatado que, al menos en dos decisiones de magistrados de la Corte Suprema de Justicia -al pronunciarse sobre solicitudes de habeas corpus- se ha sostenido que, con fundamento en el artículo 4 de la Constitución, debían inaplicarse algunas disposiciones del Decreto Ley 277 de 2017 y la totalidad del decreto ley que ahora se estudia, por ocuparse de materias comprendidas por la reserva de ley estatutaria[40].

Para la Corte concurren varias razones que descartan el éxito de esta impugnación.

29.1. La jurisprudencia constitucional ha precisado que la reserva de ley estatutaria en materia de derechos fundamentales y mecanismos para su protección, prevista en el literal a) del artículo 152 de la Constitución, se activa, en síntesis, cuando el legislador (i) regula de manera integral un derecho fundamental o (ii) establece disposiciones directamente vinculadas con las posiciones más relevantes o importantes del derecho, configurándolas o limitándolas[41]. En desarrollo de tal consideración, ha sostenido en materia de habeas corpus que la incorporación en el Código de Procedimiento Penal de disposiciones que regulan “los mecanismos y procedimientos para su protección” o definen las expresiones más importantes de su contenido, quebrantan la reserva de ley estatutaria. Ello fue señalado en la sentencia C-620 de 2001, en la que la Corte sostuvo -con ocasión del examen de constitucionalidad de varias normas del Código de Procedimiento Penal que regulaban aspectos básicos de la acción de habeas corpus- que “la jurisprudencia de esta Corte ha sido enfática al señalar que las disposiciones que deben ser objeto de regulación por medio de ley estatutaria, concretamente, en lo que respecta a los derechos fundamentales y los recursos o procedimientos para su protección son aquellas que de alguna manera tocan su núcleo esencial o mediante las cuales se regula en forma “íntegra, estructural o completa” el derecho correspondiente”.

29.2. El decreto ley sometido al escrutinio de este Tribunal no prevé una regla con un contenido inédito o desconocido en materia de habeas corpus que modifique, complemente o derogue la legislación estatutaria previa. No introduce una hipótesis novedosa ni cambia las normas ya existentes en la materia. La función que cumple consiste, a juicio de la Corte, en referir -según se sigue de lo previsto en el artículo 1º de la Ley 1095 de 2006 y de la interpretación que del mismo hizo la Corte en la sentencia que controló su validez- que la omisión o dilación injustificada para resolver las solicitudes de libertad establecidas en la

Ley 1820 de 2016 y en el Decreto 277 de 2017 son hipótesis de prolongación ilegal de la privación de la libertad. A una conclusión contraria se arribaría si el decreto ley hubiera ampliado o restringido el alcance del habeas corpus, o modificado sustancialmente el procedimiento para adoptar las decisiones en el trámite de dicha acción constitucional. Se limitó a declarar un contenido normativo preexistente en varias disposiciones invocadas por el artículo 1 del Decreto Ley 700 de 2017, tal y como ocurre con el artículo 30 de la Constitución y la Ley 1095 de 2006.

29.3. De aceptar que la regulación juzgada desconoce la reserva de ley estatutaria se impondría un límite significativo al ejercicio de las competencias del legislador dado que, en la práctica, le impediría expedir regulaciones encaminadas a replicar -a través de remisiones normativas de diferente naturaleza- consecuencias jurídicas previamente consignadas en el ordenamiento vigente. Es claro para la Corte que el decreto ley no tiene como propósito configurar restricciones o excepciones al ejercicio de un derecho sino, en otra dirección, reiterar -no crear, ni precisar, incidir, interpretar o delimitar- la consecuencia que se activa en caso de que las autoridades judiciales no resuelvan oportunamente, sin justificación alguna, las solicitudes de libertad presentadas por quienes tienen derecho a ese beneficio. Puede decirse, de otra forma, que el decreto ley ni regula las solicitudes de libertad condicionada -ello ya se encuentra en la Ley 1820 de 2016 y en el Decreto 277 de 2017- ni mucho menos los eventos que definen la acción de habeas corpus según la Ley estatutaria 1095 de 2006. Por ello, en cuanto a lo segundo, no desconoce la reserva de ley estatutaria.

F) CONSTITUCIONALIDAD MATERIAL DEL DECRETO

30. El artículo 30 de la Constitución establece que la persona que estuviere privada de su libertad y creyere estarlo ilegalmente es titular del derecho a invocar el habeas corpus ante cualquier autoridad judicial, en todo tiempo, para que sea resuelto en un término máximo de 36 horas. A su vez, el artículo 6.7 de la Convención Americana de Derechos Humanos y el artículo 9.4 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos reconocen el derecho de toda persona privada de la libertad para recurrir ante un juez o tribunal competente, a fin de que éste decida, sin demora, sobre la legalidad de su arresto o detención y ordene su libertad, si el arresto o la detención fueran ilegales.

31. El habeas corpus o derecho a recurrir judicialmente la privación ilegal de la libertad - también considerado por la jurisprudencia constitucional como una acción constitucional[45]- ocupa una especial posición en el ordenamiento, dado que, por un lado, se trata de un derecho de aplicación inmediata, según lo prevé el artículo 85 de la Carta - lo que implica que “no requiere de desarrollo legal ni de otro acto para efectos de su aplicación y garantía”[46]- y, por otro, los tratados internacionales que lo reconocen y que han sido ratificados por el Estado colombiano se integran al bloque de constitucionalidad en sentido estricto en virtud del artículo 93 inciso 1 de la Constitución, al tratarse de un derecho no susceptible de ser restringido durante los estados de excepción, según quedó establecido en la sentencia C-187 de 2006[47]. Se trata, lo indicó la Corte en una de sus primeras providencias, de “una garantía del control de la aprehensión”[48].

32. La jurisprudencia constitucional ha destacado que el ejercicio de la acción de habeas corpus exige preliminarmente, cuando ello es procedente, formular la solicitud de libertad en el proceso correspondiente. Cuando ello ocurre y “el funcionario judicial omite o dilata el cumplimiento de su deber, la persona privada de la libertad puede, en forma excepcional, acudir a la acción de habeas corpus para que se tutele su derecho fundamental a la libertad personal (C.P. art. 28), dado que se verifica la hipótesis de vencimiento de términos y el recurso ordinario dentro del proceso ha fallado (...)”[49]. Ha advertido la Corte, delimitando el ámbito de aplicación de la acción de tutela y el habeas corpus, que la primera de tales acciones “sólo podría proceder como mecanismo de defensa de los derechos fundamentales de petición, debido proceso y acceso material a la administración de justicia (C.P. artículos 23, 29 y 229) si el juez competente no resuelve oportunamente el habeas corpus”[50]. En este mismo sentido se ha pronunciado la Corte Suprema de Justicia[51].

33. El contenido de la regulación que se examina plantea a la Corte la cuestión relativa a si resulta posible considerar como una privación indebida de la libertad el no otorgamiento injustificado de la “libertad condicionada” reconocida en las normas de implementación del Acuerdo de Paz (Ley 1820 de 2016 y Decreto 277 de 2017).

Sin perjuicio de lo que ya ha sido señalado en esta providencia respecto de la función jurídica del decreto bajo examen -fundamentos jurídicos 9 al 13-, para la Corte una respuesta positiva se impone. En efecto, la especial protección constitucional de la libertad

personal evidenciada en su amplio reconocimiento en la Carta Política (arts. 1, 2 16 y 28) y en las especiales precauciones que han sido establecidas para su restricción (art. 250), exige concluir que cuando sin justificación alguna, se omite resolver oportunamente una solicitud de libertad condicionada presentada por quien tiene derecho a tal beneficio -según las normas aplicables- se configura una privación indebida de esa garantía. El cumplimiento de las normas que protegen la libertad personal -en particular, aquellas que regulan las competencias de las autoridades públicas para decidir sobre ella- constituye una obligación del Estado que resulta exigible con independencia del contexto en el que tal cumplimiento se reclame.

34. Es claro, precisa la Corte, que las condiciones para el reconocimiento de la libertad condicionada o de cualquier beneficio análogo, así como el procedimiento y términos para decidir sobre ella, son materias que pueden ser reguladas de diferente manera por el legislador atendiendo las diferentes circunstancias. Sin embargo, cuando los requisitos para su otorgamiento se encuentran cumplidos y no se adopta, sin justificación alguna, una decisión oportuna, se produce una privación ilegal de la libertad cuya prolongación hace posible que el afectado acuda al habeas corpus.

35. En adición a lo anterior y considerando la función que cumple el decreto ley que se revisa, según se dejó explicado en la sección C) de esta providencia, no encuentra la Corte objeción sustantiva alguna que cuestione su validez. En efecto, (i) se trata de un decreto ley que se limita a referir una consecuencia jurídica ya prevista en el ordenamiento y (ii) no establece un supuesto autónomo de procedencia de habeas corpus, pues únicamente aclara que la omisión o dilación en resolver las solicitudes de libertad a las que hace referencia la Ley 1820 de 2016 están comprendidas por la Ley 1095 de 2006 y se sujetan al procedimiento que en ella se fija.

El hecho de que el decreto ley bajo examen cumpla exclusivamente una función declarativa o de reiteración normativa y que, en esa medida, pueda ser redundante, no lo hace inconstitucional. La reiteración de un contenido normativo a efectos de impulsar el cumplimiento efectivo del Acuerdo Final y de las normas que regulan el régimen de libertad condicionada no es incompatible con la Carta y, por el contrario, pretende contribuir a reforzar la protección de la libertad. Al replicar la vigencia del habeas corpus se reconoce que se trata, como lo ha dicho este Tribunal, de “una acción pública y sumaria enderezada

a garantizar la libertad – uno de los más importantes derechos fundamentales si no el primero y más fundamental de todos – y a resguardar su esfera intangible de los ataques e intromisiones abusivos”[52].

36. Es indispensable insistir en que el artículo 1 bajo examen no establece una regla autónoma de procedencia de la acción de habeas corpus. Ello se explica por la remisión que hace a la Ley 1095 de 2006, con el objeto de identificar el supuesto de hecho que, configurado, hace posible acudir a esa acción constitucional. Con esta disposición o sin ella, los jueces tienen el deber de resolver oportunamente las solicitudes de libertad. De no proceder así, se siguen las consecuencias previstas en el ordenamiento, entre otras, la posibilidad de interponer la acción de habeas corpus.

Esta conclusión se apoya también en el pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia citado anteriormente (ver nota de pie de página No. 40), en el que, luego de acudir a la excepción de inconstitucionalidad para declarar inaplicable el Decreto 700 de 2017 - conclusión que este Tribunal no comparte, por las razones ya expuestas-, sostuvo que su expedición “era innecesaria, pues, en la Sentencia C-187 de 2006, la Corte Constitucional, como se recordó en el capítulo anterior de esta decisión, concluyó que la acción de hábeas corpus procede cuando se “omite resolver dentro de los términos legales la solicitud de libertad provisional presentada por quien tiene derecho” y, a su vez, también es viable si en “la respuesta se materializa una vía de hecho cuyos efectos negativos sea necesario conjurar inmediatamente”[53].

37. No existe razón alguna de inconstitucionalidad respecto del artículo 1 del Decreto Ley 700 de 2017. Se trata de una disposición (i) que remite a los supuestos de libertad condicionada, así como a los términos para adoptar la decisión correspondiente -previstos en la Ley 1820 de 2016 y en el Decreto Ley 277 de 2017- y (ii) señala que la omisión o dilación para resolver las solicitudes correspondientes dan lugar a la acción de habeas corpus, en los términos del artículo 30 constitucional y la Ley 1095 de 2016, declarada exequible por la Corte en la sentencia C-187 de 2006.

38. El artículo 2 del Decreto, al señalar su vigencia, prescribe que rige a partir de la fecha de su expedición. El artículo 119 de la Ley 489 de 1998 estableció, de una parte, que deberán ser publicados en el Diario Oficial los decretos con fuerza de ley y, de otra, que

únicamente con la publicación que de los actos administrativos de carácter general se haga en el Diario Oficial se cumple con el requisito de publicidad para efectos de su vigencia y oponibilidad. A su vez, en la sentencia C-957 de 1999 esta Corporación se refirió, luego de destacar la diferencia entre la expedición de una norma y su promulgación, a la importancia constitucional de la publicidad para que ella pueda producir efectos. Sobre el particular indicó:

“De conformidad con los criterios jurisprudenciales enunciados, es necesario distinguir dos momentos diferentes en la formación del acto: el de la expedición, que se da cuando el legislador o la administración dicta la ley o el acto administrativo, respectivamente, y el de la promulgación, que ocurre cuando el texto ya expedido se inserta en el Diario Oficial (o en tratándose de actos administrativos de carácter particular, cuando se produce su notificación) con el objeto de poner en conocimiento de los destinatarios de la misma los mandatos que ella contiene. Este último requisito, como se anotó, no es constitutivo de la existencia de la norma o el acto, ni tampoco afecta su validez, pero sí es requisito o condición para su obligatoriedad y su oponibilidad.

El legislador está habilitado constitucionalmente para decidir el momento a partir del cual la ley ha de empezar a regir, lo cual se reitera, no afecta la existencia ni la validez de la misma; tan sólo supedita su eficacia y obligatoriedad a que se cumpla el requisito fijado en la ley. Por consiguiente, la eficacia frente a terceros se encuentra condicionada a la publicación oficial en el caso de los actos legislativos, de las leyes y de los actos administrativos de carácter general, o a la notificación en el caso de los actos administrativos de carácter particular.

De otra parte, la disposición impugnada no desconoce, a juicio de la Sala, el mandato contenido en el artículo 228 de la Constitución Política, que reconoce la superioridad del derecho sustancial sobre los formalismos jurídicos, por cuanto en ciertos casos, como el de las normas que ocupan la atención de la Corte, es indispensable establecer algunas formalidades que permitan garantizar no sólo la eficacia de las normas sustanciales, sino en especial, el derecho de las personas a conocer el contenido de los actos legislativos, de las leyes y de los actos administrativos, en virtud del principio constitucional de la publicidad” (Subrayas no hacen parte del texto).

Según lo expuesto, podría cuestionarse la constitucionalidad de la regla de vigencia establecida en el artículo 2 del decreto ley que se revisa, dado que no la condiciona a su efectiva publicación, sino que prescribe que ella se produce desde su expedición, la cual jurídicamente coincide con su sanción por parte del Presidente y los ministros. En esa medida, estaría imponiéndose una obligación a las autoridades y a los particulares de sujetarse a disposiciones que no les resultan oponibles.

39. No obstante lo anterior, la Corte encuentra que esta objeción no puede abrirse paso en el presente caso, puesto que la fecha de expedición del decreto ley y su publicación en el Diario Oficial No. 50221 ocurrieron el mismo día (2 de mayo de 2017). Conforme a ello la regla de vigencia no suscita ningún problema de constitucionalidad.

G) SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

40. Le correspondió a la Corte pronunciarse sobre la constitucionalidad del Decreto Ley 700 de 2017, expedido por el Presidente de la República con fundamento en lo dispuesto en el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016.

41. La Sala Plena consideró que se encontraban satisfechas las condiciones formales y de competencia temporal que rigen la expedición del decreto ley bajo examen, a saber: (i) se encuentra firmado por el Presidente de la República y los titulares de los Ministerios de Justicia y del Interior; (ii) su título guarda plena correspondencia con su contenido, en tanto ambos se refieren a la procedencia de la acción de habeas corpus, lo que supone el cumplimiento del artículo 169 de la Carta; (iii) el decreto ley refiere la norma en la que fundamenta su expedición, al afirmar que fue adoptado con base en las facultades previstas en el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016. Dicho decreto ley también incluye una motivación que contiene consideraciones generales y específicas; y finalmente, (iv) la regulación fue expedida el día 2 de mayo de 2017, esto es, durante el término de 180 días siguientes al momento en que entró en vigencia el Acto Legislativo 01 de 2016 lo que ocurrió, según lo ha indicado este Tribunal, el 1 de diciembre de 2016.

42. Encontró esta Corporación, al aplicar el juicio de conexidad objetiva, que las consideraciones para su expedición, así como sus contenidos normativos, se vinculan de forma cierta y verificable con el Acuerdo Final, dado que tiene por objeto reiterar la posibilidad de formular la acción de habeas corpus en casos de prolongación indebida de la

privación de la libertad, derivados de la no resolución oportuna de las solicitudes de libertad condicionada previstas en la Ley 1820 de 2016 y el Decreto Ley 277 de 2017. En adición a ello, el decreto supera el juicio de conexidad estricta y suficiente al existir un vínculo directo y principal entre su contenido y el Acuerdo Final, dado que las normas que lo integran se orientan a remover un obstáculo práctico que dificultaba la aplicación de los efectos de la amnistía y los diferentes tratamientos penales especiales. El decreto ley juzgado no guarda una correspondencia accidental con el Acuerdo Final, sino que, por el contrario, es ella directa, principal y estrecha puesto que, a través del señalamiento de la procedencia del habeas corpus cuando se produce la dilación u omisión injustificada en resolver solicitudes de libertad condicionada, se garantiza la efectividad del régimen de libertades fijado en la Ley 1820 de 2016 y en el Decreto Ley 277 de 2017, ambas regulaciones declaradas compatibles con la Constitución en la sentencias C-007 de 2018 y C-025 de 2018, respectivamente.

43. La expedición del Decreto Ley 700 de 2017 superó el juicio de necesidad por tres razones: (i) la puesta en práctica en el menor tiempo posible de las medidas de amnistía y tratamientos penales diferenciales constituyó una de las acciones que las partes del Acuerdo Final consideraron de mayor urgencia para su implementación; (ii) dicha urgencia guarda correspondencia con el hecho de que en el numeral 6.1.9 del Acuerdo Final “Prioridades para la implementación normativa” se acordó que de forma prioritaria y urgente serían tramitados los proyectos normativos correspondientes a la Ley de Amnistía, cuyo texto fue incorporado como uno de los anexos del Acuerdo Final; y (iii) según la Presidencia de la República las dificultades prácticas que se suscitaron en el cumplimiento del término de diez (10) días para resolver las solicitudes de libertad condicionada presentadas en desarrollo de lo previsto en las citadas normas, imponía adoptar una medida adecuada para proteger la libertad individual e imprimir celeridad a los procesos de normalización de la situación jurídica de los excombatientes, dar seguridad jurídica y crear condiciones de confianza.

44. El decreto ley revisado no desconoció la reserva de ley estatutaria. No prevé una regla novedosa en materia de habeas corpus que modifique o complemente la legislación estatutaria previa. Se limita, por el contrario, a reiterar la procedencia de la acción de habeas corpus cuando no se resuelva oportunamente -sin justificación alguna- una solicitud de libertad, tal y como lo ha considerado la jurisprudencia constitucional al referirse a la

hipótesis de prolongación ilegal de la privación de la libertad -art. 1 de la Ley 1095 de 2006, estatutaria de habeas corpus-. La dilación u omisión injustificada para otorgar la libertad condicional -según las reglas establecidas en la Ley 1820 de 2016 y el Decreto 277 de 2017- constituye un evento de prolongación ilegal de la libertad en los términos señalados en la referida regulación estatutaria. Conforme a lo anterior, dado que el decreto no introduce modificación o variación alguna del régimen legal preexistente -limitándose a identificar o reiterar una consecuencia ya prevista- no cabe ni siquiera considerar que el Gobierno Nacional hubiere incursionado en competencias exclusivas del Congreso de la República como legislador estatutario.

45. Ningún vicio material afecta la validez del Decreto Ley 700 de 2017. Su artículo 1 se limita a reiterar contenidos normativos ajustados a la Constitución. Dicha reiteración, a efectos de impulsar el cumplimiento efectivo del Acuerdo Final y de las normas que regulan el régimen de libertad condicionada, no es incompatible con la Carta y, por el contrario, pretende contribuir a reforzar la protección de la libertad. Advertir, como lo hizo el legislador extraordinario en esta ocasión, la vigencia del habeas corpus toma nota de que se trata, como lo ha dicho la Corte, de “una acción pública y sumaria enderezada a garantizar la libertad -uno de los más importantes derechos fundamentales sino el primero y más fundamental de todos- y a resguardar su esfera intangible de los ataques e intromisiones abusivos”.

46. El artículo 2º tampoco vulnera la Constitución. En efecto, pese a que prescribe que la vigencia del decreto se produce desde su expedición, ello no afecta su constitucionalidad puesto que su sanción y su publicación en el Diario Oficial No. 50221 ocurrieron el mismo día (2 de mayo de 2017).

III. DECISIÓN

La Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO.- Levantar la suspensión de términos ordenada por la Sala Plena en Auto 319 de fecha 28 de junio de 2017.

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Presidente

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

Magistrada

Con Salvamento de Voto

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

A LA SENTENCIA C-038/18

NORMA QUE PRECISA LA POSIBILIDAD DE INTERPONER ACCION DE HABEAS CORPUS EN CASOS DE PROLONGACION INDEBIDA DE PRIVACION DE LA LIBERTAD-Incumplimiento del requisito de necesidad estricta (Salvamento de voto)

Expediente: RDL-012

Control automático del Decreto Ley 700 del 2 de mayo de 2017, Por el cual se precisa la posibilidad de interponer la acción de habeas corpus en casos de prolongación indebida de la privación de la libertad derivados de la no aplicación oportuna de la Ley 1820 de 2016 y el Decreto Ley 277 de 2017.

Magistrado Sustanciador:

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

1. Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte Constitucional, presento a continuación las razones que me llevan a salvar el voto en la decisión que adoptó la Sala Plena en sesión del nueve (9) de mayo de 2018, en la cual se profirió la Sentencia C-038 de 2018.

2. En la decisión, la Sala declaró la exequibilidad[54] del Decreto Ley 700 de 2017 “Por el cual se precisa la posibilidad de interponer la acción de habeas corpus en casos de prolongación indebida de la privación de la libertad derivados de la no aplicación oportuna de la Ley 1820 de 2016 y el Decreto Ley 277 de 2017”.

La mayoría de la Sala consideró que se satisfacían las condiciones formales y de competencia temporal y material aplicables al decreto examinado, proferido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades otorgadas por el Acto Legislativo 01 de 2016. En particular, encontró debidamente motivada la expedición de la normativa

respecto al juicio de necesidad estricta, “dado que existen argumentos que muestran la importancia que tenía, en el momento en que fue expedido, reiterar de manera rápida y efectiva la procedencia de la acción de habeas corpus en los eventos de omisión o dilación al resolver sobre las solicitudes de libertad condicional presentadas por las personas beneficiarias del régimen establecido en la Ley 1820 de 2016 y en el Decreto Ley 277 de 2017”.

3. En mi concepto, el Decreto Ley 700 de 2017 no cumple el requisito de necesidad estricta establecido en la Sentencia C-160 de 2017 al examinar la constitucionalidad del Acto Legislativo 01 de 2016, dado que la normativa no genera efecto alguno, por lo cual su objeto no tiene un carácter urgente e imperioso y debió ser declarado inexecutable. Lo precedente, pues tal y como lo afirma la providencia de la que me aparto “ya se encontraba prevista en el artículo 1 de la Ley 1095 de 2006 la posibilidad de formular la acción de habeas corpus frente a la omisión en resolver oportunamente solicitudes de libertad como las previstas en la Ley 1820 de 2016 y en el Decreto 277 de 2017”.

Procedo a desarrollar dicha conclusión:

Juicio de necesidad estricta

4. La Sentencia C-160 de 2017, que declaró inexecutable el Decreto Ley 2204 de 2016 “Por el cual se cambia la adscripción de la Agencia de Renovación del Territorio”, por incumplir los criterios de conexidad estricta, suficiente y de necesidad estricta, desarrolló los criterios[55] que determinan el juicio de validez de los decretos ley expedidos con base en el Acto Legislativo 01 de 2016. Uno de estos criterios es el “límite material de necesidad estricta”, entendido como la exigencia al Gobierno de demostrar que la materia objeto del decreto ley “t[iene un] 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, bien sea ordinarios y especiales”.

Al respecto, esta Corporación consideró que este límite se desprende del principio de separación de poderes y resguarda la vigencia del modelo constitucional democrático, en especial de las minorías políticas. En efecto, el mencionado límite compensa el déficit de deliberación y de representatividad democrática que es connatural a los decretos ley expedidos por el Presidente de la República[56]. En ese sentido indicó:

“93. Ahora bien, la acreditación por parte del Gobierno del requisito de necesidad estricta, no se suple simplemente con exponer criterios de conveniencia política o eficiencia en la expedición normativa, sino que exigen un estándar mayor, consistente en la demostración acerca de la ausencia de idoneidad del mecanismo legislativo ordinario u especial, en virtud de las condiciones de urgencia antes mencionadas. En otras palabras, lo que le corresponde al Ejecutivo es 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.”[57] (Resaltado fuera de texto)

La misma decisión precisó además que los decretos ley deben regular materias instrumentales del Acuerdo de Paz, es decir, asuntos esenciales que deben implementarse en el corto plazo y, por lo tanto, tienen un carácter urgente e imperioso[58].

5. En suma, la condición de excepcionalidad de la habilitación establecida en el artículo 2° del Acto Legislativo 01 de 2016 exige demostrar que: (i) el trámite legislativo ordinario no es idóneo para regular la materia objeto del decreto; y (ii) el procedimiento legislativo especial de que trata el artículo 1° del mencionado Acto Legislativo tampoco cumple con tal idoneidad. 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 sean ordinarios o especiales. Este requerimiento se vería incumplido si existe evidencia de que cualquiera de los dos procedimientos legislativos –el ordinario o el especial para implementar el Acuerdo Final- puede generar resultados parecidos en tiempos similares o simplemente la regulación no era necesaria.

Análisis de necesidad estricta del Decreto Ley 700 de 2017

6. Como lo afirma la Sentencia C-038 de 2018, el decreto estudiado tiene como objeto “reiterar la existencia de un contenido normativo ya vigente en el ordenamiento”[59], de manera tal que “se limita a replicar que la acción de habeas corpus procede por la

prolongación ilegal de la libertad de una persona, señalando que por esa razón es claro que puede ejercerse para exigir la libertad condicionada a la que se refieren la Ley de Amnistía y el Decreto Ley 277 de 2017”[60].

7. La providencia indica que el Decreto Ley 700 de 2017 “no supone la creación de una nueva regla ni la elección entre dos interpretaciones posibles de una disposición ya existente, sino una declaración sobre la vigencia de una consecuencia jurídica (procedencia del habeas corpus) cuando se cumple un supuesto (omisión o dilación en resolver solicitudes de libertad amparadas por la ley)”[61]. Lo anterior, en la medida en que “tiene como propósito identificar una de las consecuencias que se desprenden de la prolongación ilegal de la privación de la libertad debido a la omisión o mora injustificada de una autoridad judicial en resolver, con sujeción a los plazos establecidos, una solicitud de libertad según los presupuestos previstos en la Ley 1820 de 2016 y en el Decreto 277 de 2017”[62].

8. Ahora bien, aunque el contenido del decreto ley examinado tiene un vínculo cierto y verificable con el Acuerdo Final, considero que incumple el requisito de necesidad estricta establecido por la jurisprudencia porque no se verifica la necesidad imperiosa de la adopción de las disposiciones dictadas. Es decir, la norma analizada no dispone nuevas medidas que sean indispensables para implementar el Acuerdo Final, ya que simplemente reitera preceptos normativos vigentes en el ordenamiento jurídico. Por ello, las disposiciones mencionadas, en estricto sentido, no se requerían para el desarrollo del Pacto de Paz, pues lo establecido en ellas ya existía.

9. Como lo afirma la Sala, de acuerdo con la Sentencia C-187 de 2006[63] omitir o dilatar de manera injustificada un pronunciamiento respecto de las solicitudes de libertad previstas en la Ley 1820 de 2016 y en el Decreto 277 de 2017 es un supuesto que encuadra en la hipótesis de prolongación ilegal de la privación de la libertad, susceptible de impugnarse a través del habeas corpus[64]. En efecto, no existe debate jurídico alguno al respecto, pues la jurisprudencia constitucional ha establecido tal alcance para la Ley Estatutaria 1095 de 2006, que regula el habeas corpus, inclusive previamente a los diálogos que dieron como resultado el Acuerdo Final.

En este sentido, si bien es cierto que como lo indica la Sala: (i) el Acuerdo Final consideró

urgente la puesta en práctica de las medidas de amnistía; (ii) en consecuencia, estableció que de forma prioritaria y urgente serían tramitados los proyectos normativos correspondientes a la Ley de Amnistía; y (iii) las dificultades prácticas que se suscitaron en el cumplimiento del término de diez (10) días para resolver las solicitudes de libertad condicionada impusieron la adopción de medidas adecuadas para imprimir celeridad a los procesos de normalización de la situación jurídica de los excombatientes; lo precedente no hace el decreto ley analizado necesario para la implementación del Acuerdo Final.

En mi concepto, de las anteriores premisas no se concluye que la reiteración que supone tal normativa sea imprescindible para garantizar el cumplimiento de los compromisos del Acuerdo Final, o por lo menos que atienda de alguna manera a los inconvenientes prácticos enunciados, pues como la Sala lo reconoce dicho decreto ley no tiene ningún efecto práctico para la resolución de las solicitudes de libertad condicionada en virtud de la Ley de Amnistía. En tal sentido, la decisión sostiene que:

“Es indispensable insistir en que el artículo 1 bajo examen no establece una regla autónoma de procedencia de la acción de habeas corpus. Ello se explica por la remisión que hace a la Ley 1095 de 2006, con el objeto de identificar el supuesto de hecho que, configurado, hace posible acudir a esa acción constitucional. Con esta disposición o sin ella, los jueces tienen el deber de resolver oportunamente las solicitudes de libertad. De no proceder así, se siguen las consecuencias previstas en el ordenamiento, entre otras, la posibilidad de interponer la acción de habeas corpus”[65]. (Subrayas fuera del texto original).

En términos de la Sala, lo dispuesto en el decreto ley examinado no modifica de forma alguna el marco normativo que deben aplicar los jueces de la República. Tanto es así que, como también lo indicó la sentencia, la Corte Suprema de Justicia arribó a la misma conclusión en una de sus providencias[66].

10. Ahora bien, la sentencia advirtió la objeción que presenta este salvamento e indicó que resultaría superada al tener en cuenta que la importancia de promover el cumplimiento de buena fe del Acuerdo Final y de propiciar confianza en su ejecución justificó la decisión del Gobierno Nacional de expedir el decreto ley y le dio el carácter de indispensable para la aplicación de lo pactado. Al respecto, debo apartarme de lo sostenido por la mayoría de la Sala, pues aunque la motivación de la norma haya obedecido a la buena fe del Gobierno

Nacional, de allí no se sigue que el decreto ley sea indispensable para el cumplimiento del Acuerdo Final, esto es que supere el requisito de necesidad estricta, más aun cuando no tiene efecto alguno en el ordenamiento jurídico.

Por otra parte, si se alega que la necesidad surge de aclarar una duda respecto de la posibilidad de recurrir al habeas corpus para reclamar los beneficios previstos en la Ley 1820 de 2016 y el Decreto 277 de 2017, la misma podía ser absuelta a partir de la lectura de las normas y pronunciamientos jurisprudenciales antes expuestos. En consecuencia, en mi concepto el Decreto Ley 700 de 2017 no resulta indispensable ni urgente, por lo cual no satisface el juicio de necesidad estricta que exige la jurisprudencia constitucional para la validez de la expedición de este tipo de normativas y debió ser declarado inexecutable.

11. En conclusión, considero que el contenido del Decreto Ley 700 de 2017 tiene efectos meramente reiterativos sin repercusión alguna en el ordenamiento jurídico, por lo tanto, no cumple el requisito de necesidad estricta que exige que la regulación adoptada a través de la habilitación legislativa extraordinaria tenga carácter urgente e imperioso con el propósito de dar aplicación al Acuerdo Final.

De esta manera, expongo las razones que me conducen a salvar mi voto en relación con las consideraciones formuladas respecto de la declaratoria de exequibilidad del Decreto Ley 700 de 2017 que, en Sentencia C-038 de 2018, expuso la Sala Plena.

Fecha ut supra,

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

[1] Claudia Isabel González Sánchez.

[2] Folio 19 del cuaderno primero.

[3] Folio 20 del cuaderno primero.

[4] Néstor Raúl Correa Henao.

[5] Folio 30 del cuaderno primero.

[6] Folio 31 del cuaderno primero.

[7] Folio 32 del cuaderno primero.

[8] Representada por Claudia Isabel González Sánchez. Folios 59 a 82 del expediente.

[9] Teniendo en cuenta que la justicia transicional busca transformar las estructuras sociales y políticas arraigadas en el imaginario de la comunidad, explicó que la experiencia comparada ha demostrado que los mayores riesgos de fracaso del proceso de paz se da en las primeras fases en las que es necesario crear confianza en que lo acordado se hará realidad. Por ello, la implementación efectiva y rápida garantiza el éxito del proceso de paz. Esta conclusión se fundamenta en la matriz de acuerdos de paz entre 1989 y 2002 elaborada por la Universidad Notre Dame.

[10] Lo que implica que es necesario realizar concesiones mutuas, pero otorgando garantías suficientes de cumplimiento para generar incentivos a la otra parte para cumplir lo que le corresponda.

[11] Folio 60 del expediente.

[12] José Hilario Caicedo Suárez. Folios 87 a 90 del expediente.

[13] Samuel Augusto Escobar Beltrán. Folios 91 a 92 del expediente.

[14] Rocío del Pilar Trujillo Sosa, María Paula González Castillo, Luis Felipe Arévalo Arévalo y Juan Sebastián Arboleda Currea. Folios 93 a 104 del expediente.

[15] Folio 103 del expediente.

[16] Luis Felipe Vergara Peña, miembro del centro de Investigación en Filosofía y Derecho. Folios 105 a 109 del expediente.

[17] Jorge Kenneth Burbano Villamarín y Luis Gonzalo Lozano Pacheco. Folios 110 a 114 del expediente.

[18] Lo establecido en esta decisión en relación con el alcance y método de control de los decretos adoptados por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades previstas en el Acto Legislativo 01 de 2016 sigue, principalmente, los planteamientos adoptados por este Tribunal en la sentencia C-570 de 2017.

[19] La Corte ha constatado que la expresión “libertad condicionada” es propia de la Ley 1820 de 2016 y del Decreto 277 de 2017, mientras que la expresión “libertad condicional” es propia del derecho penal ordinario conforme a lo previsto en el artículo 64 de la Ley 599 de 2000. No obstante puede advertirse que en las normas de amnistía se emplean como equivalentes. Ello también ocurre en el decreto ley bajo examen si se contrastan sus considerandos -que emplean la expresión “libertad condicionada”- con el artículo 1 -que utiliza la expresión “libertad condicional”-. Conforme a ello y en el contexto específico de esta providencia, este Tribunal considerará como iguales tales locuciones.

[20] El texto de esa disposición es el siguiente “Definición. El Hábeas Corpus es un derecho fundamental y, a la vez, una acción constitucional que tutela la libertad personal cuando alguien es privado de la libertad con violación de las garantías constitucionales o legales, o esta se prolongue ilegalmente. Esta acción únicamente podrá invocarse o incoarse por una sola vez y para su decisión se aplicará el principio pro homine. // El Hábeas Corpus no se suspenderá, aun en los Estados de Excepción”.

[21] Sobre los requisitos y efectos de las normas interpretativas pueden consultarse, entre otras, las sentencias, C-270 de 1993, C-301 de 1993, C-424 de 1994, C-197 de 1998, C-369 de 2000, C-877 de 2000, C-1246 de 2001, C-245 de 2002, C-076 de 2007 y C-741 de 2012.

[22] El numeral 4º del artículo 2º del Decreto 2897 de 2011, vigente para el momento de expedición del decreto bajo examen, prescribe que entre las funciones del al Ministerio de Justicia y del Derecho se encuentra la siguiente: “Diseñar y coordinar las políticas para el ejercicio de la función jurisdiccional a cargo de autoridades administrativas y particulares, de conformidad con lo que disponga la ley, orientar la presentación de resultados y proponer el mejoramiento de las mismas”.

[23] El numeral 2º del artículo 2º del Decreto 2893 de 2011 establece que al Ministerio del Interior le corresponde: “Diseñar e implementar de conformidad con la ley las políticas públicas de protección, promoción, respeto y garantía de los Derechos Humanos, en coordinación con las demás entidades del Estado competentes, así como la prevención a las violaciones de estos y la observancia al Derecho Internacional Humanitario, con un enfoque integral, diferencial y social”.

[24] En ese sentido se encuentran, por ejemplo, las sentencias C-493 de 2017, C-541 de 2017 y C-570 de 2017.

[25] Indicó la Corte en la sentencia C-470 de 2017: “En cuanto al límite temporal de la habilitación, el artículo 2º del Acto Legislativo 1 de 2016 establece un límite de 180 días contados a partir de su entrada en vigor. (...) El Artículo 5º del Acto Legislativo, sometió la entrada en vigencia de la norma a la refrendación popular. (...) Este asunto fue objeto de estudio por la Corte en la Sentencia C-160 de 2017, (...) en donde dispuso que “El proceso de Refrendación Popular concluyó en virtud de una expresión libre y deliberativa de una autoridad revestida de legitimidad democrática, puesto que fue debatido y verificado por ambas Cámaras del Congreso, según se reseñó en apartado anterior, tanto por medio de las aprobaciones de las proposiciones del 29 y 30 de noviembre de 2016, como a través de la exposición de motivos que dio lugar a la Ley 1820 de 2016 y en el artículo 1º de esta normativa.” // En consecuencia, los 180 días de plazo para ejercer las competencias resultantes de la habilitación legislativa extraordinaria contenida en el artículo 2º del Acto Legislativo 1 de 2016 empezarían a contarse a partir de tal refrendación, esto es a partir del 1 de diciembre de 2016. El Decreto Ley 888 de 2017 se expidió y promulgó el 27 de mayo de 2017, antes de que hubiese expirado el término de 180 días, y por lo tanto, dentro del marco temporal habilitado constitucionalmente para el ejercicio de las facultades extraordinarias (...).”.

[26] Sentencia C-331 de 2017.

[27] Sentencia C-331 de 2017.

[28] Sobre el particular, la sentencia C-160 de 2017 indicó que “tampoco resultará válida desde la perspectiva constitucional, la utilización de la habilitación legislativa extraordinaria para la regulación de asuntos que, por su naturaleza, requieren la mayor discusión democrática posible y que, por la misma razón, están sometidos a reserva estricta de ley”.

[29] C-331 de 2017.

[30] C-331 de 2017.

[31] C-331 de 2017.

[32] C-253 de 2017.

[33] C-253 de 2017.

[34] Tal texto indica: “Artículo 8. Tratamiento penal especial, simétrico, simultáneo, equilibrado y equitativo. Los agentes del estado no recibirán amnistía ni indulto. Los agentes del estado que hubieren cometido delitos con ocasión, por causa, o en relación directa o indirecta con el conflicto armado antes de la entrada en vigor del Acuerdo Final de Paz, recibirán un tratamiento penal especial diferenciado, simétrico, equitativo, equilibrado y simultáneo de conformidad con esta Ley”.

[35] Sentencia C-007 de 2018. Fundamento jurídico 1. En similar sentido pueden consultarse las consideraciones contenidas entre los fundamentos 130 y 146 en las que además se indican los límites en esta materia.

[36] Sentencia C-570 de 2017.

[37] Sentencia C-253 de 2017.

[38] Sobre la aplicación de este criterio pueden consultarse, por ejemplo, las sentencias C-331, C-570 y C-608 de 2017.

[39] Sobre el particular la sentencia C-160 de 2017 indicó que “tampoco resultará válida desde la perspectiva constitucional, la utilización de la habilitación legislativa extraordinaria para la regulación de asuntos que, por su naturaleza, requieren la mayor discusión democrática posible y que, por la misma razón, están sometidos a reserva estricta de ley”.

[40] “3. Ahora, vistos los Decretos 277 y 700 de 2017, se tiene que no participan de la condición de Leyes Estatutarias, pues simplemente son reglamentarios de la Ley 1820 de 2016 y, sin embargo, en el primero de ellos se regula de manera particular la procedencia de la acción de hábeas corpus frente a puntuales determinaciones, valga decir, respecto de “las decisiones que se adopten en relación con los beneficios jurídicos concedidos por la Ley 1820 de 2016 (artículo 3º) y; “las providencias que decidan sobre la conexidad y la

libertad condicionada” y sean “denegados” esos beneficios (literales a) y b) del numeral 2º del apartado a. del artículo 11 y literal b) del numeral 2º del apartado b. del mismo artículo). // A su vez, el artículo 1º del Decreto 700 de 2017 prevé dos específicos eventos frente a los cuales procede la acción de hábeas corpus, valga decir, “La dilación u omisión injustificada de resolver, dentro del término legal, las solicitudes de libertad condicional a que se refieren la Ley 1820 de 2016 y el Decreto Ley 277 de 2017”. // En esa medida, se evidencia que tales normas son contrarias a la Carta Política, de manera que cabe la aplicación de la excepción de inconstitucionalidad”. AHP3559-2017. Providencia de fecha 5 de junio de 2017. M. P. Fernando Alberto Castro Caballero. Así también lo sostuvo, en auto del mismo Magistrado en providencia de fecha 31 de agosto de 2017 (AHP5709-2017) al indicar: “Se evidencia, entonces, que tales normas son contrarias a la Carta Política por extenderse indebidamente a normativizar una materia para la cual se consagra en la Constitución expresamente una regulación especial, de manera que en lo que concierne a ellas ha de darse aplicación a la excepción de inconstitucionalidad, según ha dejado sentado criterio esta Sala en recientes providencias sobre el tópico[40], quedando la definición de la acción de habeas corpus circunscrita a las pautas fijadas por el aludido canon superior, la Ley 1095 de 2006 y los desarrollos de la jurisprudencia nacional, como acertadamente hizo el a quo”.

[41] Bajo estos dos supuestos podrían quedar comprendidas, en general, las diversas hipótesis que ha enunciado la Corte en su jurisprudencia. Sobre el particular, en sentencia C-951 de 2014 indicó la Corte: “En cuanto a los derechos fundamentales, la Corte ha establecido que no toda regulación que concierne a estos derechos debe ser mediante ley estatutaria. En esencia, la reserva de ley estatutaria resulta exigible en relación con los fundamentales (...), cuando se trata de normas que: i) desarrollan y complementan los derechos; ii) regulan solamente los elementos estructurales, esenciales de un derecho fundamental; iii) regulan en forma directa su ejercicio y también el desarrollo de su ámbito a partir del núcleo esencial definido en la Constitución; iv) que regulan aspectos inherentes al ejercicio y principalmente lo que signifique consagrar límites, restricciones, excepciones y prohibiciones que afecten el núcleo esencial; v) cuando el legislador asuma de manera integral, estructural y completa la regulación del derecho; vi) que aludan a la estructura general y principios reguladores pero no al desarrollo integral y detallado, regulando así la estructura fundamental y los principios básicos, y vii) que refieran a leyes que traten situaciones principales e importantes de los derechos”.

[43] La Corte se refirió a este categoría bajo la denominación de criterio de integralidad señalando, en la sentencia C-818 de 2011, que “la exigencia de ley estatutaria sólo se aplica a la regulación que tenga la pretensión de ser “integral, completa y sistemática, que se haga de los derechos fundamentales” en tanto dicha regulación, se precisó en esa misma ocasión se refiera a los elementos estructurales del derecho.

[44] En ese sentido, por ejemplo, la sentencia C-910 de 2004 indicó: “Sobre este particular la Jurisprudencia ha señalado que resulta imperativo tramitar por la vía de las leyes estatutarias aquellas disposiciones que contengan cláusulas que desde el punto de vista material afecten, restrinjan, limiten o condicionen de modo significativo el alcance de los derechos fundamentales, o contengan una regulación integral de los mismos”.

[45] Así por ejemplo se encuentran, entre otras, las sentencias T-260 de 1999, T-1081 de 2004, T-724 de 2006 y T-491 de 2014. Refiriéndose a su condición de acción constitucional indicó esta última providencia que “el hábeas corpus es un recurso informal, célere y preferente, en virtud del término perentorio de 36 horas previsto por el constituyente para que este sea resuelto por los jueces de la República y por ser prevalente frente a otras acciones de trámite preferencial como la acción de tutela, la acción de cumplimiento y las acciones populares”.

[46] Sentencia T-724 de 2006.

[47] En esa oportunidad, apoyándose en pronunciamientos de la Corte Interamericana, este Tribunal sostuvo: “Del aparte pertinente transcrito se desprende, como lo ha considerado esta Corporación (...), que las garantías judiciales no susceptibles de suspensión, ni restricción según lo dispuesto en el artículo 27.2 de la Convención Americana, son aquéllas a las que ésta se refieren expresamente los artículos 7.6 (habeas corpus) y 25.1 (amparo), consideradas dentro del marco de los principios del artículo 8° de la misma Convención, el cual consagra, según la Corte Interamericana, el debido proceso legal que no puede suspenderse bajo ninguna circunstancia durante los estados de excepción, en cuanto constituyen condiciones necesarias para que los instrumentos procesales, regulados por la Convención, puedan considerarse como garantías judiciales. // Puede afirmarse por tanto, que el hábeas corpus es un derecho fundamental de aplicación inmediata, al tenor de lo previsto en el artículo 85 de la Constitución, que no puede suspenderse o restringirse ni

siquiera en estados de excepción o anormalidad (...)”. Esta orientación había sido asumida por este Tribunal desde sus primeras providencias, tal y como se desprende de la sentencia T-459 de 1992 en la que señaló: “Existen vías específicamente concebidas para la defensa de ciertos derechos, en consideración a su señalada importancia y a sus especiales características. Tal es el caso del Habeas corpus, recurso concebido para protección de la libertad personal cuando de ella ha sido privada una persona ilegalmente (artículo 30 de la Carta Política). Esta garantía hace parte de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales sobre derechos humanos, tales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículos 9 y 10, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), artículo 7 y 8, ambos aprobados por la Ley 74 del 26 de diciembre de 1978 (Diario Oficial No.32682), razón por la cual no puede ser suspendida ni siquiera durante los estados de excepción, tal como lo señalan perentoriamente los artículos 93 y 214 de la Constitución Política”.

[48] Sentencia C-024 de 1994.

[49] Sentencia T-334 de 2000.

[50] Ídem. Apoyándose en esta postura, dijo la Corte en la sentencia T-1315 de 2001: “Esa doctrina ha fijado unos parámetros que han sido reseñados así por la misma Corte (...) Las peticiones de libertad del legalmente privado de ella se formulan dentro del proceso penal pues ese es el escenario adecuado para solicitar y hacer efectivo el derecho a la libertad. Esas peticiones tienen que ser contestadas por los administradores judiciales inmediatamente o, a más tardar, antes del vencimiento indicado en la ley procesal penal pues lo que está en juego es un derecho fundamental: la libertad personal del sindicado (...) Si la petición no se resuelve dentro del término legal, procede la acción de hábeas corpus como garantía constitucional del derecho a la libertad. Ello es así porque la privación de la libertad se torna ilegal si el administrador de justicia no resuelve la petición antes del vencimiento del término fijado en la ley. En ese marco, el ilegal desconocimiento del término fijado para resolver una petición relativa a un derecho fundamental le da legitimidad al procesado para que su situación sea considerada por fuera del proceso penal, por un funcionario judicial diferente y a través de la acción de hábeas corpus (...) Si la acción de hábeas corpus no se resuelve oportunamente y se mantiene en la penumbra la legitimidad o ilegitimidad de la privación de la libertad, procede la acción de

tutela pero no como un mecanismo supletorio de esa acción protectora del derecho fundamental de libertad sino como mecanismo de defensa de los derechos de petición, debido proceso y acceso material a la administración de justicia. En este caso, la acción de tutela protege el derecho que tiene el actor a que la legitimidad o ilegitimidad de su detención sea considerada por un juez de tal manera que, si hay lugar a ello, disponga su libertad inmediata”.

[51] Así, al resolver una acción de habeas corpus presentada por un agente del Estado, sostuvo lo siguiente: “(...) no se prolonga de manera ilegal la privación de la libertad respecto de quien se aduce tiene derecho a la libertad transitoria condicionada y anticipada en cuestión, pero no se ha seguido el rito procesal debido en aras de que la autoridad judicial competente verifique la satisfacción de los requerimientos por ley definidos. // De manera que no basta ni es suficiente reclamar la modalidad liberatoria prescrita en la Ley 1820 de 2016, aduciendo satisfechos los requisitos que ese cuerpo normativo prevé, sino que resulta indispensable cumplirlos y acreditarlos en la forma que la misma ley exige, visto que es deber de la autoridad judicial evaluar su efectivo cumplimiento antes de concederla Corte Suprema de Justicia, M. P.: Fernando Alberto Castro Caballero, Radicación No. 51064, auto del 31 de agosto de 2017.

[52] Sentencia C-301 de 1993.

[53] CSJ AHP, 26 jun. 2008, rad. 30066.

[54]“SEGUNDO.- Declarar EXEQUIBLE el Decreto Ley 700 de 2017 “Por el cual se precisa la posibilidad de interponer la acción de habeas corpus en casos de prolongación indebida de la privación de la libertad derivados de la no aplicación oportuna de la Ley 1820 de 2016 y el Decreto Ley 277 de 2017”, por su compatibilidad formal y material con la Constitución”.

[55] De acuerdo con la Sentencia C-160 de 2017 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. “12. El contenido del decreto correspondiente debe tener como objeto facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo del Acuerdo Final. Esto quiere decir que debe acreditarse el cumplimiento de los requisitos de conexidad objetiva, estricta y suficiente entre el decreto y el Acuerdo, así como de necesidad estricta, aspectos que implican una carga argumentativa para el Presidente cuando adopta o defiende la constitucionalidad de la normativa

extraordinaria.

Los decretos de que trata el Acto Legislativo 1 de 2016 no son una atribución genérica o abierta al Gobierno para la producción legislativa. Por el contrario, son el resultado de una competencia excepcional, que se explica en la necesidad de expedir una medida para implementar un acuerdo de paz adoptado en el marco propio de la justicia transicional. Además, materializan una competencia gubernamental que no está precedida de debate democrático alguno para su ejercicio, ni menos de la representatividad de la oposición o de otras formas de minorías políticas. De allí que resulte reforzada la pertinencia de un control de constitucionalidad que verifique el cumplimiento de los límites materiales a tal forma excepcional de habilitación legislativa”.

[56] “(...) De otro lado, el artículo 2º, y en general el Acto Legislativo, contempla garantías suficientes para evitar que el Congreso se vea privado de su competencia legislativa. En efecto, la norma demandada se limita a habilitar al Presidente de la República para ejercer facultades extraordinarias para “facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo” del Acuerdo final. Por tanto, no puede invocarse la habilitación para expedir decretos con fuerza de ley si estos no tienen una conexidad objetiva, estricta y suficiente con el Acuerdo final. Aún más, dentro de ese ámbito, el Presidente de la República no puede emitir cualquier clase de legislación extraordinaria. El Acto Legislativo establece que el Presidente de la República no tiene competencia para expedir actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, códigos, leyes que necesitan mayorías calificadas o absolutas, leyes tributarias, ni tampoco puede regular otras materias que tienen estricta reserva de ley, y que no son expresamente mencionadas en la reforma. Sentencia C-160 de 2017 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

[57] Sentencia C-160 de 2017 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[58] Sentencia C-160 de 2017 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. “En ese sentido, el ámbito de validez de los decretos dictados conforme al artículo 2º del Acto Legislativo 1 de 2016 es el de servir de medios para la implementación del Acuerdo, respecto de aquellos asuntos eminentemente instrumentales y que, por lo mismo, no están supeditados a la comprobación de un grado de deliberación democrática suficiente. Por el contrario, cuando se trate de materias propias del Acuerdo que han sido consideradas como de reserva

estricta de ley y, por esa razón, requieren de dicho grado de deliberación, entonces deberá hacerse uso del trámite legislativo, bien sea ordinario o especial”.

[59] Sentencia C-038 de 2018. Fundamento jurídico 11.

[60] Sentencia C-038 de 2018. Fundamento jurídico 11.

[61] Sentencia C-038 de 2018. Fundamento jurídico 10.

[62] Sentencia C-038 de 2018. Fundamento jurídico 10.

[63] M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

[64] La Sentencia C-038 de 2018 indica que: “Ello es de esa forma, advierte la Corte, no debido a que el Decreto Ley 700 de 2017 lo prescriba, sino porque el ordenamiento preexistente así lo establece, según se desprende de la lectura del artículo 1º de la Ley 1095 de 2006 y de la jurisprudencia constitucional que fijó su alcance”.

[65] Sentencia C-038 de 2018. Fundamento jurídico 36.

[66] Sentencia C-038 de 2018. Fundamento jurídico 37. “Esta conclusión se apoya también en el pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia citado anteriormente (ver nota de pie de página No. 40), en el que, luego de acudir a la excepción de inconstitucionalidad para declarar inaplicable el Decreto 700 de 2017 -conclusión que este Tribunal no comparte, por las razones ya expuestas-, sostuvo que su expedición “era innecesaria, pues, en la Sentencia C-187 de 2006, la Corte Constitucional, como se recordó en el capítulo anterior de esta decisión, concluyó que la acción de hábeas corpus procede cuando se “omite resolver dentro de los términos legales la solicitud de libertad provisional presentada por quien tiene derecho” y, a su vez, también es viable si en “la respuesta se materializa una vía de hecho cuyos efectos negativos sea necesario conjurar inmediatamente”.