

Bogotá, mayo de 2026

Magistrados

CONSEJO DE ESTADO - SECCIÓN PRIMERA -REPARTO-

Ciudad

Medio de control: Nulidad del artículo 3° del Decreto 1980 de 2012 con solicitud de medida cautelar de urgencia.

Actor: Fundación para el Estado de Derecho (FEDe. Colombia)

Accionado: Nación – presidente de la República y Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE).

Cordial saludo:

La **FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO** (en adelante FEDe. Colombia), identificada con NIT 901.652.590-1, organización no gubernamental, no partidista y sin ánimo de lucro, que tiene por objeto defender el Estado de Derecho, las libertades individuales, la ciudadanía democrática y el gobierno constitucional en Colombia, representada en este acto por el suscrito representante legal, con fundamento en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 -Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA)- presenta el medio de control de **NULIDAD SIMPLE** en contra del artículo 3° del Decreto 1980 de 2012 expedido por presidente de la República y el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República -compilado en el artículo 2.1.6.3 del Decreto 1081 de 2015-.

I. PARTES	2
II. ANOTACIONES PREVIAS.....	3
III. ACTO DEMANDADO.....	4
IV. HECHOS	7
V. FUNDAMENTOS DE DERECHO	9
5.1 Marco normativo - suspensión de órdenes de captura:	9
5.2 Cargo primero. Falta de competencia para expedir el acto administrativo:	12
5.2.1 La limitación a la ley procesal penal tiene reserva legal	12
5.2.2 La competencia para suspender órdenes de captura está reservada a los jueces competentes.....	15
5.3 Cargo segundo: violación a normas superiores en que debía fundarse:	17
5.3.1 El presidente de la República viola los artículos 28, 116 y 230 de la Constitución y artículos 297, 298 y 299 del Código de Procedimiento Penal.....	17
5.3.2 Violación del artículo 189 numeral 11 de la Constitución por exceso de potestad reglamentaria frente al artículo 8 de la Ley 418 de 1997 (modificada por la Ley 2272 de 2022)	20

5.3.3	El artículo 3° del Decreto 1980 de 2012 viola el artículo 250 de la Constitución que prohíbe a la Fiscalía General de la Nación suspender la persecución penal.....	22
5.3.4	El presidente de la República viola la independencia de la Fiscalía General de la Nación -artículo 249 de la Constitución-	23
5.4	Cargo tercero: falsa motivación:.....	23
5.4.1	No es cierto que el artículo 31 y 300 del Código de Procedimiento Penal -Ley 906 de 2004- habiliten a la Fiscalía General de la Nación a suspender de plano órdenes de captura	23
5.4.2	No es cierto que la suspensión de órdenes de captura sea función de policía judicial	25
VI.	PRETENSIONES	26
7.1	Procedencia de la medida cautelar de urgencia	27
7.2	Apariencia de buen derecho (fumus boni iuris): es palmaria la transgresión al ordenamiento jurídico que amerita la medida cautelar.....	28
7.3	Perjuicio irremediable (periculum in mora): urgencia en la adopción de medidas cautelares: el Decreto 1980 de 2012 genera una afectación inmediata al orden constitucional y al principio de separación de poderes	31
7.4	Petición cautelar.....	32
VIII.	COMPETENCIA	33
IX.	PRUEBAS	33
9.1	Pruebas aportadas con el escrito de demanda.....	33
9.2	Oficios	33
X.	NOTIFICACIONES	34

I. PARTES

1.1. Demandante:

La **Fundación para el Estado de Derecho** (en adelante **FEDe. Colombia**), identificada con NIT 901.652.590-1, representada en este acto por el suscrito representante legal.

1.2. Demandadas:

Las entidades demandadas son las que expidieron el Decreto 1980 de 2012, a saber:

i. El presidente de la República, Gustavo Francisco Petro Urrego o quien haga sus veces. Sede y notificaciones físicas: Palacio de Nariño, calle 7 #6-54, Bogotá-Colombia. Correo de notificaciones judiciales: notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co

Se manifiesta que no existe publicación oficial en el sitio institucional de un correo exclusivo de notificaciones judiciales del presidente; por lo tanto, se indica el correo anterior como canal

institucional de notificaciones judiciales, el cual se encuentra en el apartado de notificaciones judiciales de página web de presidencia y en el apartado de notificaciones judiciales de la sección del DAPRE en la misma página web.

Representación judicial: Para efectos de representación judicial del presidente de la República, notifíquese al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República DAPRE (Secretaría Jurídica de la Presidencia), en virtud de la delegación efectuada por el presidente al secretario jurídico (Decreto 245 de 19 de febrero de 2019) y de la función de la Secretaría Jurídica de representar judicial y extrajudicialmente a la Presidencia de la República (artículo 13, numeral. 11, del Decreto 2647 de 2022).

ii. El **Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE)**, identificada con NIT 899.999.083-0 representada por Nhora Yhanet Mondragón Ortiz o quien haga sus veces.

II. ANOTACIONES PREVIAS

La presente demanda de nulidad se dirige contra el artículo 3° del Decreto 1980 de 2012 -compilado en el artículo 2.1.6.3 del Decreto 1081 de 2015- expedido por el presidente de la República y el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE), mediante el cual se habilitó a la Fiscalía General de la Nación a suspender *de plano* órdenes de captura en contra de *miembros representantes*¹ de grupos armados al margen de la ley con los cuales se adelanten mesas de negociación de paz.

Este artículo 3° del Decreto 1980 de 2012 adolece de nulidad por cuanto: **(i)** fue expedido con falta de competencia y en violación del principio de separación de poderes, pues las normas de procedimiento penal tienen reserva legal y únicamente el Congreso está autorizado para expedirlas. Aunado a lo anterior, las entidades demandadas excedieron la facultad reglamentaria; **(ii)** desconoce las normas superiores en que debía fundarse, en particular por despojar a la Rama Judicial de sus funciones constitucionales y legales en materia de suspensión de órdenes de captura; y **(iii)** fue expedido con falsa motivación, pues se sustenta en normas legales que no le delegan tal función a la Fiscalía General de la Nación.

Por lo anterior, el Decreto demandado es abiertamente ilegal y constituye un antecedente grave de extralimitación de funciones por parte de la Rama Ejecutiva, lo que refuerza la necesidad de una intervención urgente por parte del Consejo de Estado, en ejercicio de su función de control de

¹ Se destaca que en los términos de la Ley 2272 de 2022, existen diferencias entre: miembros representantes, voceros y miembros:

- Los **miembros representantes** son personas que pertenecen a las organizaciones al margen de la ley y que, con el consentimiento expreso de estas, participan en su nombre en los procesos de paz, diálogos, negociaciones o conversaciones para el sometimiento (párrafo 1, artículo 5° de la Ley 2272 de 2022).
- Los **voceros** son personas de la sociedad civil que, sin pertenecer a la estructura armada, pero con el consentimiento expreso de esta, participan en su nombre (inciso 2, párrafo 1, artículo 5° de la Ley 2272 de 2022).
- Los **miembros** son personas certificadas por los representantes o voceros designados por el grupo armado, mediante una lista en la que se reconozca expresamente tal calidad (inciso 3, párrafo 3, artículo 5° de la Ley 2272 de 2022).

Conforme el texto literal del artículo 3° del Decreto 1980 de 2012 la Fiscalía General de la Nación podría suspender órdenes de captura solamente de *miembros representantes* y no de sus *voceros* ni *miembros*. No obstante, como se verá a lo largo de la demanda, no existe fundamento constitucional ni legal para esta habilitación, por lo tanto el Decreto demandado adolece de nulidad.

legalidad, para restablecer el principio de separación de poderes y garantizar la supremacía de la Constitución.

La gravedad de la situación se acentúa porque, en la práctica, la Fiscalía General de la Nación no solo ha emitido suspensiones de órdenes de captura respecto de *miembros representantes* -como lo habilita el decreto-, sino que ha extendido esta facultad a escenarios de sometimiento y a personas distintas de los *miembros* referidos. Esto evidencia la urgencia de que el Consejo de Estado intervenga para salvaguardar la legalidad en materia penal y el respeto a la separación de poderes.

Se destaca que, la presente acción de nulidad no cuestiona la suspensión de órdenes de captura como instrumentos para facilitar negociaciones orientados a cesar la violencia y lograr la paz. El debate se centra en los límites constitucionales y legales para hacerlo, que deben garantizar la salvaguarda de la separación de poderes, la competencia exclusiva del legislador y las funciones de la Rama Judicial.

En consecuencia, se solicita al Consejo de Estado decretar la nulidad del artículo 3° del Decreto 1980 de 2012 -compilado en el artículo 2.1.6.3 del Decreto 1081 de 2015-, por configurarse un vicio de falta de competencia, violación del principio de separación de poderes, violación a normas superiores en que debía fundarse y falsa motivación, en los términos del artículo 137 del CPACA.

III. ACTO DEMANDADO

“DECRETO 1980 DE 2012 (septiembre 21)

Diario Oficial No. 48.563 de 24 de septiembre de 2012

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Por medio del cual se reglamenta la Ley 418 de 1997 prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006 y 1421 de 2010.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA,

en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial de las conferidas por el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política y por la Ley 418 de 1997, modificada y prorrogada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006 y 1421 de 2010, y

CONSIDERANDO:

Que el artículo 22 de la Constitución Política dispone que la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento;

Que de conformidad con el numeral 4 del artículo 189 de la Constitución Política, corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado;

Que el artículo 10 de la Ley 418 de 1997, modificada y prorrogada por la Ley 1421 de 2010, dispone que la dirección de la política de paz le corresponde al Presidente de la República como responsable de la preservación del orden público en toda la Nación y el Capítulo I del Título I de dicha ley establece disposiciones para facilitar el diálogo y la suscripción de acuerdos con grupos armados organizados al margen de la ley para su desmovilización, reconciliación entre los colombianos y la convivencia pacífica;

Que en la Sentencia C- 048 de 2001, la honorable Corte Constitucional precisó que los órganos políticos tienen amplio margen de discrecionalidad para diseñar en el marco de la Constitución y las leyes los mecanismos de solución pacífica de conflictos y refiriéndose al poder ejecutivo expresó que el mismo tiene a su cargo el mantenimiento de la paz y del orden público interno, para lo cual tiene capacidad de adoptar las decisiones ordinarias y excepcionales del caso;

Que de conformidad con el párrafo 2o del artículo 8 o de la Ley 418 de 1997, prorrogado y modificado por el artículo 3 o de la Ley 1421 de 2010, una vez iniciado un proceso de diálogo, negociación o firma de acuerdos, y con el fin de facilitar el desarrollo de los mismos, las autoridades judiciales correspondientes suspenderán las órdenes de captura que se hayan dictado o se dicten en contra de los miembros representantes de las organizaciones armadas al margen de la ley con los cuales se adelanten diálogos, negociaciones o acuerdos de paz.

Que la misma disposición indica que para tal efecto, el Gobierno Nacional notificará a las autoridades señaladas el inicio, terminación o suspensión de diálogos, negociaciones o firma de acuerdos y certificará la participación de las personas que actúan como voceros o miembros representantes de dichos grupos armados organizados al margen de la ley. Las partes acordarán mecanismos de verificación conjunto de los acuerdos, diálogos o acercamientos, y de considerarlo conveniente podrán acudir a instituciones o personas de la vida nacional o internacional para llevar a cabo dicha verificación.

Que, igualmente, la disposición mencionada señala que se suspenderán las órdenes de captura que se dicten en contra de los voceros con posterioridad al inicio de los diálogos, negociaciones o suscripción de acuerdos, por el término que duren estos.

Que, así mismo, esta norma indica que se garantizará la seguridad y la integridad de todos los que participen en los procesos de paz, diálogos, negociaciones y acuerdos de que trata esta ley.

Que de acuerdo con la Sentencia C- 048 de 2001 ya citada, la suspensión de las órdenes de captura es una limitación a la aplicación de la ley penal, en lo que respecta al cumplimiento de medidas de aseguramiento y ejecución de penas, entre otras, que no exime de responsabilidad penal, sino que paraliza la acción de la fuerza pública en relación con la búsqueda de las personas cuya privación de la libertad fue judicialmente ordenada. Y agregó que las disposiciones que consagran la suspensión de las órdenes de captura que se hubieren proferido dentro de la investigación de cualquier tipo de delito lo hacen (i) como una medida excepcional, (ii) que opera de manera temporal y (iii) que está sometida a la existencia de un acuerdo previo entre el gobierno y las organizaciones al margen de la ley a quienes se les hubiere reconocido carácter político en un proceso de paz;

Que de conformidad con el primer inciso del párrafo 3o del artículo 8 o de la Ley 418 de 1997, prorrogado y modificado por el artículo 3 o de la Ley 1421 de 2010 se entiende por miembro-representante, la persona que el grupo armado organizado al margen de la ley designe como representante suyo para participar en los diálogos, negociación o suscripción de acuerdos con el Gobierno Nacional o sus delegados;

Que de acuerdo al artículo 249 de la Constitución Política, la Fiscalía General de la Nación hace parte de la Rama Judicial y según el artículo 26 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, dicha entidad ejercerá las funciones de investigación y acusación señaladas en la Constitución Política y en las normas con fuerza de ley. En el cumplimiento de las funciones jurisdiccionales previstas en ella, son aplicables a la Fiscalía los principios de la administración de justicia de que trata la Constitución Política, los tratados internacionales vigentes ratificados por Colombia, dicha Ley Estatutaria y las demás normas con fuerza de ley;

Que según dispone el numeral 8 del artículo 250 de la Constitución Política, en ejercicio de sus funciones la Fiscalía General de la Nación deberá dirigir y coordinar las funciones de policía judicial que en forma permanente cumple la Policía Nacional y los demás organismos que señale la ley y según estipula el inciso 3 del artículo 200 del Código de Procedimiento Penal por Policía Judicial se entiende la función que cumplen las entidades del Estado para apoyar la investigación penal y, en ejercicio de las mismas, dependen funcionalmente del Fiscal General de la Nación y sus delegados;

Que de conformidad con el párrafo 2o del artículo 31 de la Ley 906 de 2004, el Congreso de la República y la Fiscalía General de la Nación ejercerán determinadas funciones judiciales y que de acuerdo al artículo 300 de la misma obra, el Fiscal General de la Nación o su delegado se encuentran facultados para proferir excepcionalmente órdenes de captura, según los requisitos en dicha norma contenidos;

Que estimando que la suspensión de la orden de captura para facilitar un proceso de paz, se debe dar por orden de la ley y sus razones no están relacionadas con el régimen general de la restricción de la libertad contenido en el ordenamiento penal, sustancial y procesal, sino que consiste en una medida temporal en la que se suspenden los efectos de dicha orden, para posibilitar los diálogos y acuerdos de paz;

Que en consideración a lo anterior,

DECRETA:

ARTÍCULO 1o. SUSPENSIÓN DE ÓRDENES DE CAPTURA COMO MEDIDA PROVISIONAL PARA FACILITAR LOS DIÁLOGOS. < Artículo compilado en el artículo 2.1.6.1 del Decreto Único Reglamentario 1081 de 2015. Debe tenerse en cuenta lo dispuesto por el artículo 3.1.1 del mismo Decreto 1081 de 2015 > De acuerdo con la Ley 1421 de 2010, una vez iniciado un proceso de diálogo, negociación o firma de acuerdos, y con el fin de facilitar el desarrollo de los mismos, la autoridad correspondiente suspenderá las órdenes de captura que se hayan dictado o se dicten en contra de los miembros representantes de las organizaciones armadas al margen de la ley con los cuales se adelanten diálogos, negociaciones o acuerdos de paz.

ARTÍCULO 2o. NOTIFICACIÓN DEL INICIO, TERMINACIÓN O SUSPENSIÓN DE LOS DIÁLOGOS. < Artículo compilado en el artículo 2.1.6.2 del Decreto Único Reglamentario 1081 de 2015. Debe tenerse en cuenta lo dispuesto por el artículo 3.1.1 del mismo Decreto 1081 de 2015 > El Gobierno Nacional notificará a las autoridades judiciales correspondientes el inicio, terminación o suspensión de diálogos, suspensión o firma de acuerdos y certificará la participación de las personas que actúan como voceros o miembros representantes de dicho grupos armados organizados al margen de la ley.

También se suspenderán las órdenes de captura que se emitan con posterioridad al inicio de los diálogos, mientras duren los mismos.

ARTÍCULO 3o. FACULTADES DEL FISCAL GENERAL DE LA NACIÓN. *< Artículo compilado en el artículo 2.1.6.3 del Decreto Único Reglamentario 1081 de 2015. Debe tenerse en cuenta lo dispuesto por el artículo 3.1.1 del mismo Decreto 1081 de 2015 > El Fiscal General de la Nación, actuando como autoridad competente, suspenderá de plano las órdenes de captura que se hayan dictado o que se dicten en contra de los miembros representantes de las organizaciones armadas al margen de la ley con los cuales se adelanten diálogos, negociaciones o acuerdos de paz, por el estricto término solicitado por el Gobierno Nacional.*

ARTÍCULO 4o. COMUNICACIONES Y REGISTROS. *< Artículo compilado en el artículo 2.1.6.4 del Decreto Único Reglamentario 1081 de 2015. Debe tenerse en cuenta lo dispuesto por el artículo 3.1.1 del mismo Decreto 1081 de 2015 > El Fiscal General de la Nación o el Fiscal Delegado que asigne para el efecto, notificará a las autoridades de policía judicial correspondientes sobre la suspensión de las órdenes de captura de que trata el artículo 1 del presente decreto y verificará que las órdenes de suspensión reposen en los registros correspondientes.*

ARTÍCULO 5o. MIEMBROS REPRESENTANTES. *< Artículo compilado en el artículo 2.1.6.5 del Decreto Único Reglamentario 1081 de 2015. Debe tenerse en cuenta lo dispuesto por el artículo 3.1.1 del mismo Decreto 1081 de 2015 > La resolución que reconoce la calidad de miembros representantes será documento suficiente para efectos de la salida del país.*

ARTÍCULO 6o. VIGENCIA. *El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.*

*Publíquese, comuníquese y cúmplase.
21 de septiembre de 2012.*

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN.
La Ministra de Justicia y del Derecho,

RUTH STELLA CORREA PALACIO.
El Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República”. -Subraya y negrilla fuera de texto”.

IV. HECHOS

1. El 21 de septiembre de 2012, el presidente de la República y el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE) expidieron el Decreto 1980 de 2012 compilado en el Decreto 1081 de 2015 *“por medio del cual se reglamenta la Ley 418 de 1997 prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006 y 1421 de 2010”.*

El artículo 3º del Decreto 1980 de 2012 - compilado en el artículo 2.1.6.3 del Decreto 1081 de 2015- le otorgó a la Fiscalía General de la Nación la competencia de suspender órdenes de captura *“que se hayan dictado o que se dicten en contra de los miembros representantes de las organizaciones armadas al margen de la*

ley con los cuales se adelanten diálogos, negociaciones o acuerdos de paz, por el estricto término solicitado por el Gobierno Nacional”.

2. El 5 de noviembre de 2024, la Fiscalía General de la Nación informó en respuesta a un derecho de petición que, hasta esa fecha había emitido la siguientes suspensiones de órdenes de captura: (Anexo 3).

“Desde el año 2022 hasta la fecha, se han emitido 29 solicitudes de Resolución se suspensión temporal de órdenes de captura, discriminadas de la siguiente manera:

- *Seis Resoluciones de suspensión temporal de órdenes de captura para miembros representantes del “Ejército de Liberación Nacional” – Adjunto copia.*
- *Diecisiete Resoluciones de suspensión temporal de órdenes de captura para miembros representante del “Estado Mayor Central”.- Adjunto copias*
- *Cuatro Resoluciones de suspensión temporal de órdenes de captura para miembros representantes de la “Segunda Marquetalia” - Adjunto copias*
- *Una Resolución de suspensión temporal de órdenes de captura para miembros representantes de las “Autodefensas Gaitanistas de Colombia AGC” - Adjunto copias”.*

En suma, la Fiscalía General de la Nación asume competencia para suspender órdenes de captura de organizaciones al margen de la ley que realizan negociaciones o conversaciones y acercamientos.

3. El 29 de abril de 2026, el Consejero Comisionado de Paz expidió la Resolución 120 de 2026, por la cual *“se acepta un listado entregado por el miembro representante autorizado por el autodenominado Ejército Gaitanista de Colombia de personas que dicho grupo armado organizado reconoce como integrantes de este para su tránsito a las Zonas de Ubicación Temporal”.* (Anexo 4).

Por medio de este acto el Gobierno nacional recibió y aceptó *“de buena fe”* el listado de miembros integrantes de la organización al margen de la ley; a su vez, el consejero Comisionado de Paz le ordenó la Fiscalía para que dé *“aplicación iure”* a la suspensión de órdenes de captura, incluidas aquellas órdenes con fines de extradición.

4. El 11 de mayo de 2026, la Fiscalía General de la Nación expidió la Resolución 0-0142 *“por medio de la cual se decide sobre una solicitud de la Oficina del Consejero Comisionado de Paz”.* La Fiscalía determinó que: (Anexo 5).

*“la aceptación de buena fe del listado por parte de la Oficina del Consejero Comisionado de Paz tiene como alcance específico la certificación inicial de que esas personas fueron reconocidas por el miembro representante del EGC como integrantes de ese grupo. Sin embargo, **esa aceptación no reemplaza las verificaciones que debe realizar la Fiscalía General de la Nación dentro de sus propias competencias.** Por esa razón, antes de adoptar cualquier medida relacionada con la inexecución de órdenes de captura, la Fiscalía debe revisar la plena identificación de las personas incluidas en el listado, su situación jurídica, la existencia de órdenes de captura nacionales o internacionales vigentes en su contra y la información disponible sobre su pertenencia al EGC.*

(...)

Que la existencia de una Zona de Ubicación Temporal y la aceptación inicial de un listado de personas constituyen avances relevantes dentro del proceso, pero no agotan la verificación del estado avanzado exigido por la ley para efectos de la implementación de medidas para, entre otras cosas, la inejecución de órdenes de captura”.

En este sentido, la Fiscalía General de la Nación asumió la competencia para resolver la solicitud de órdenes de captura de miembros de organizaciones al margen de la ley y en ese marco resolvió abstenerse de implementar las medidas solicitadas hasta tanto se allegue información suficiente y verificable sobre el contenido del acuerdo, su nivel de cumplimiento y las acciones concretas orientadas al tránsito real del grupo a la legalidad.

No obstante, la Fiscalía carece de esta facultad dentro del ordenamiento jurídico.

5. En mayo de 2026, el Espacio Sociojurídico entre el Gobierno de la República de Colombia y el autodenominado Ejército Gaitanista de Colombia - (a)EGC informaron del traslado de 400 *miembros* a Zonas de Ubicación Temporal, los cuales tendrían suspensión de órdenes de captura ordenadas por la Fiscalía General de la Nación. (Anexo 6).

V. FUNDAMENTOS DE DERECHO

El artículo 3° del Decreto 1980 de 2012 -compilado en el artículo 2.1.6.3 del Decreto 1081 de 2015- le otorga a la Fiscalía General de la Nación la competencia para ordenar la suspensión de órdenes de captura a *miembros representantes* que se encuentran en proceso de diálogos, negociaciones o acuerdos de paz.

No obstante, contrario a lo reglamentado en el decreto demandado, el ordenamiento jurídico no le otorga a la Fiscalía General de la Nación la competencia para ordenar suspensión de órdenes de captura en ningún tipo de proceso de paz. Por el contrario, la Constitución le prohíbe expresamente a esta autoridad suspender, entre otras, las órdenes de captura.

Para explicar la ilegalidad del acto demandado, a continuación se presentan los fundamentos de derecho en cuatro (4) apartados: **5.1 Marco normativo**, donde se precisan las disposiciones aplicables a la suspensión de órdenes de captura; **5.2 Falta de competencia**, por cuanto el presidente de la República carece de competencia para otorgarle a la Fiscalía General de la Nación la facultad de suspender órdenes de captura; **5.3 Violación de normas superiores**, en tanto el acto administrativo desconoció las normas constitucionales y legales que regulan la suspensión de órdenes de captura; y, **5.4 Falsa motivación**.

5.1 Marco normativo - suspensión de órdenes de captura:

i. La suspensión de las órdenes de captura es una limitación a la aplicación de la ley penal, respecto al cumplimiento de medidas de aseguramiento y ejecución de penas, que no exime de responsabilidad penal, sino que **paraliza la acción de la fuerza pública en relación con la búsqueda de las**

personas cuya privación de la libertad fue judicialmente ordenada². En estos términos se destaca que, la suspensión de órdenes de captura no incide en las sanciones penales, por el contrario, la responsabilidad del condenado permanece mientras participa de forma temporal en los procesos de paz.

ii. Para la Corte Constitucional se trata de **(i)** una medida excepcional **(ii)** que opera de manera temporal **(iii)** y que está sometida a la existencia de un acuerdo previo entre el gobierno y las organizaciones al margen de la ley a quienes se les hubiere reconocido carácter político en un proceso de paz³. Para ello el Congreso de la República está habilitado para:

“[...] rebajar las penas por este medio exceptivo y por lo tanto, con mayor razón suspender las órdenes de captura dictadas en procesos penales por delitos políticos y conexos, con el fin de permitir la realización de los diálogos con los grupos guerrilleros, la firma de acuerdos previos y la fijación de la ubicación temporal de éstos en zonas determinadas del territorio nacional” . En otra oportunidad esta Corporación señaló que “no es inconstitucional que el Congreso entre, por vía general, a proveer normas en materia de penas, causales de extinción de la acción y de la pena en caso de delitos políticos; mecanismos para la eficacia de la justicia; protección a los intervinientes en el proceso penal”⁴.

iii. Con la expedición de la Ley 2272 de 2022, el Congreso de la República extendió la aplicación de la suspensión de órdenes de captura a los acercamientos y conversaciones adelantados con estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, figura que hasta entonces operaba exclusivamente en el marco de los procesos de diálogo con grupos armados organizados al margen de la ley. Veamos:

- El párrafo 2º del artículo 5 de la Ley 2272 de 2022 -que modificó el artículo 8 de la Ley 418 de 1997- prevé que, una vez iniciado el proceso de diálogo, negociación o firma de acuerdos, las autoridades judiciales suspenderán las órdenes de captura que se hayan dictado o se dicten en contra de los miembros representantes de grupos organizados al margen de la ley o de estructuras armadas organizadas de crímenes de alto impacto:

“PARÁGRAFO 2o.< Aparte subrayado CONDICIONALMENTE exigible > Una vez iniciado un proceso de diálogo, negociación o firma de acuerdos, y con el fin de facilitar el desarrollo de los mismos, las autoridades judiciales correspondientes suspenderán las órdenes de captura que se hayan dictado o se dicten en contra de los miembros representantes de las organizaciones armadas al margen de la ley con los cuales se adelanten diálogos, negociaciones o acuerdos de paz; o de los miembros representantes de las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto con las que se adelanten acercamientos, conversaciones o se suscriban términos de sometimiento a la justicia, con el fin de hacer tránsito al Estado de Derecho”.

- Por su parte, el inciso final del párrafo 2º del artículo 5 de la Ley 2272 de 2022 -que modificó el artículo 8 de la Ley 418 de 1997- establece que la misma solicitud podrá seguirse

² Corte Constitucional. Sentencia C 518 de 2017.

³ Corte Constitucional. Sentencia C 048 de 2001.

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C 048 de 2001.

respecto de voceros de grupos armados organizados al margen de la ley o de estructuras armadas organizadas de crímenes de alto impacto:

*“< Aparte subrayado **CONDICIONALMENTE** exequible > Igualmente, se suspenderán las órdenes de captura que se dicten en contra de los voceros de los grupos armados organizados al margen de la ley, con posterioridad al inicio de los diálogos, negociaciones o suscripción de acuerdos, por el término que duren estos. Este mismo procedimiento podrá seguirse con relación a los voceros de las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto”.*

iv. La suspensión de la orden de captura incide de manera directa en una función esencial de la Rama Judicial debe estar autorizada por el legislador y exige control judicial estricto, observancia del debido proceso y sujeción a los límites materiales y temporales fijados por la Constitución y la ley.

*“292. Al respecto, el artículo 28 de la Constitución Política establece que una persona puede ser privada de su libertad siempre y cuando: (i) se libre mandamiento escrito de autoridad judicial competente; (ii) con observancia de las formalidades legales; y (iii) por motivo previamente definido en la ley. **Así, las órdenes de captura constituyen actos jurisdiccionales, cuya imposición cuenta con todas las garantías del debido proceso, están reservadas a las autoridades judiciales,** deben seguir unas reglas procedimentales previstas previamente en la ley, **y solo pueden ser emitidas por una autoridad judicial competente.** Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que “las autoridades judiciales son garantes de la libertad y, en esa medida, son las únicas que tienen la competencia para ordenar la privación de la libertad a una persona y legalizar la captura”. -Subraya y negrilla fuera de texto-.*

(...)

294. En segundo lugar, en cuanto al rol y función del poder judicial que corresponde en este caso para proteger el principio nodular de nuestra Constitución de separación de poderes, es necesario que la autoridad judicial no sea un mero ejecutor de las instrucciones gubernamentales. Dicha autoridad debe, por el contrario, evaluar el cumplimiento de los requisitos legales y jurisprudenciales para que proceda la suspensión de órdenes de captura.

295. En tal sentido, la suspensión de las órdenes de captura requiere necesariamente de la intervención de la autoridad judicial competente, que no sólo debe atender la comunicación y certificación gubernamental de participación en los diálogos y acercamientos, sino que también debe evaluar, entre otros asuntos: (i) la calidad del beneficiario de la medida, es decir, constatar que sea vocero o miembro representante de una EAOCAI a la que el Gobierno le ha reconocido voluntad para transitar hacia el Estado de Derecho; así como verificar la suficiencia de la motivación administrativa de acuerdo con los criterios arriba definidos; en particular para (ii) cerciorarse de que se trate de una medida necesaria para el cumplimiento de los fines legales de adelantar acercamientos y conversaciones para el sometimiento y desmantelamiento de la estructura; y (iii) que la delimitación temporal y territorial es la necesaria en función de dicha finalidad. Igualmente, debe (iv) constatar que la solicitud se encuentra dentro de los supuestos cubiertos por el marco legal de los acercamientos y conversaciones, de acuerdo con el alcance establecido en esta providencia y los límites definidos por el propio legislador, de conformidad con la jurisprudencia constitucional”⁵.

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-525 de 2023.

iii. Es indispensable distinguir dos momentos respecto de la solicitud de suspensión de órdenes de captura: solicitud y decreto. El primero está en cabeza del presidente de la República o su delegado; y, el segundo es competencia de la Rama Judicial:

- **Facultad de solicitar la suspensión:** el Gobierno nacional, o los representantes autorizados por él, podrán acordar la ubicación temporal en una zona del territorio nacional (parágrafo 3º artículo 5 de la Ley 2272 de 2022). De igual forma, la dirección de todo acercamiento, conversación, diálogo y negociación corresponde al presidente de la República, quien puede actuar directamente o a través de representantes bajo sus instrucciones (parágrafo 3 artículo 5 de la Ley 2272 de 2022). En consecuencia, la facultad de solicitar la suspensión de órdenes de captura es del presidente de la República o de quienes actúen bajo sus instrucciones expresas.
- **Facultad de decretar la suspensión:** Conforme al artículo 28 de la Constitución, toda persona es libre y nadie puede ser privada de su libertad sino por orden de autoridad judicial competente. La suspensión de órdenes de captura, al incidir directamente sobre un acto jurisdiccional, es competencia exclusiva de los jueces de la República, tal como lo reiteró la Corte Constitucional en la Sentencia C-525 de 2023 (numeral 295).

En suma, la suspensión de órdenes debe estar regulada por el Congreso de la República, puede ser solicitada por el presidente, pero únicamente decretada por la autoridad judicial competente. En el caso concreto, el presidente de la República se extralimitó en sus funciones por cuanto, a pesar que no existe marco constitucional ni legal, le otorgó a la Fiscalía General de la Nación la facultad de ordenar la suspensión de órdenes de captura, funciones que escapan de su ámbito competencial, tal como se explicará en los capítulos subsiguientes.

5.2 Cargo primero. Falta de competencia para expedir el acto administrativo:

El acto administrativo exige para su validez que sea expedido por quien tiene aptitud legal para manifestar válidamente la voluntad estatal. Este vicio, por su importancia, encuentra sustento constitucional y legal, como se pasa a explicar.

En el orden constitucional, en virtud del principio de legalidad, se dispone: (i) en el artículo 6, que los servidores públicos son responsables por infringir la Constitución y las leyes y, por omitir o extralimitarse en el ejercicio de sus funciones; (ii) en el artículo 121, que “*ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley*”; y, (iii) en el artículo 122, inciso primero, *ibidem* que “*no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento*”.

De allí que, el artículo 137 del CPACA enlista la falta de competencia como causal de nulidad de los actos administrativos, la cual “*procederá cuando hayan sido expedidos (...) con falta de competencia*”.

5.2.1 La limitación a la ley procesal penal tiene reserva legal:

i. El artículo 28 de la Constitución establece que toda restricción a la libertad debe estar sometida a las formalidades legales y fundada en una causa previamente definida en la ley⁶ y no a criterio, ni arbitrio del funcionario⁷; el artículo 29 de la Constitución establece que nadie puede ser juzgado sino con plenitud de las formas propias de cada juicio; y el artículo 121 de la Constitución desarrolla el principio de separación de poderes al establecer que, “ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley”.

ii. En desarrollo de estas garantías, la Corte Constitucional ha sido enfática en señalar que las reglas penales sustantivas y procesales deben estar definidas por el legislador⁸. El establecimiento de criterios generales garantiza la igualdad e impide la arbitrariedad y voluntad personal de los funcionarios de la administración pública en la toma de decisiones⁹.

iii. La suspensión de una orden de captura es una institución de carácter procesal penal que recae exclusivamente sobre la ejecución de un acto jurisdiccional -la orden de captura-, sin modificar ninguno de los elementos sustantivos del proceso penal. No extingue la acción penal, no altera la responsabilidad del investigado, no modifica la pena ni anticipa beneficio punitivo alguno; su único efecto es paralizar temporalmente la actuación de la fuerza pública en la búsqueda de la persona cuya

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-542 de 217.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-592 de 2005: “13- El principio de legalidad penal constituye una de las principales conquistas del constitucionalismo pues constituye una salvaguarda de la seguridad jurídica de los ciudadanos ya que les permite conocer previamente cuándo y por qué “motivos pueden ser objeto de penas ya sea privativas de la libertad o de otra índole evitando de esta forma toda clase de arbitrariedad o intervención indebida por parte de las autoridades penales respectivas”. De esa manera, ese principio protege la libertad individual, controla la arbitrariedad judicial y asegura la igualdad de todas las personas ante el poder punitivo estatal. Por eso es natural que los tratados de derechos humanos y nuestra constitución lo incorporen expresamente cuando establecen que nadie puede ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa (CP art. 29).

14- Este principio de legalidad penal tiene varias dimensiones y alcances. Así, la más natural es la reserva legal, esto es, que la definición de las conductas punibles corresponde al Legislador, y no a los jueces ni a la administración, con lo cual se busca que la imposición de penas derive de criterios generales establecidos por los representantes del pueblo, y no de la voluntad individual y de la apreciación personal de los jueces o del poder ejecutivo”. -Subraya y negrilla fuera de texto-

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-204 de 2023: “Por tanto, el derecho al debido proceso en el ámbito de configuración penal le exige al Legislador: (i) definir de manera clara, concreta e inequívoca las conductas que constituyen delito; (ii) señalar anticipadamente las correspondientes sanciones; (iii) definir las autoridades competentes; y, (iv) establecer las reglas sustantivas y procesales aplicables”. -Subraya y negrilla fuera de texto-

⁹ “35. De otra parte, esta Corporación ha determinado que si bien en materia penal y penitenciaria el Legislador puede crear o suprimir conductas reprochables, clasificaciones, modalidades punitivas, graduar penas aplicables, así como el establecimiento de las modalidades para la ejecución de las sanciones impuestas en sentencia condenatoria y la concesión de beneficios penales, debe ser respetuoso del principio de igualdad, puesto que puede consagrar regímenes diferenciados para el juzgamiento y tratamiento de delitos y sus respectivas sanciones, pues puede realizar tratamientos específicos dentro de cada grupo de delitos y de sanciones, siempre que se fundamenten en la valoración objetiva de elementos como la gravedad de la conducta ilícita, la mayor o menor repercusión que la afectación del bien jurídico lesionado tengan en el interés general, o la consagración de beneficios penales en materia de ejecución de condenas ejecutoriadas con la finalidad de alcanzar los objetivos de resocialización de la política punitiva del Estado, sin que se establezcan tratos discriminatorios injustificados que impidan el acceso a las garantías procesales de los procesados establecidas durante el proceso penal o de los internos durante la ejecución de la sanción penal impuesta mediante sentencia condenatoria”⁹. Así, no es inconstitucional que el Congreso entre, por vía general, a proveer normas en materia de penas, causales de extinción de la acción y de la pena en caso de delitos políticos; mecanismos para la eficacia de la justicia; protección a los intervinientes en el proceso penal; instrumentos para la búsqueda de la convivencia; beneficios condicionales a quienes hayan participado en actividades subversivas; disposiciones tendientes a facilitar el diálogo con grupos guerrilleros y a la desmovilización y reinserción a la vida civil; atención a las víctimas de atentados terroristas, asistencia en materia de salud, vivienda, crédito y educación, en la perspectiva de una eventual reincorporación a la legalidad; control sobre el financiamiento de las actividades subversivas o terroristas; embargo preventivo y extinción del derecho de dominio de bienes vinculados a la comisión de delitos de competencia de los jueces regionales, entre otras materias vinculadas con las actuales circunstancias del país

privación de la libertad fue judicialmente ordenada, mientras se cumplen las condiciones que justifican la medida¹⁰.

Al tratarse de una institución que regula la forma en que se ejecuta una decisión judicial, su naturaleza es procesal y, por tanto, su regulación está sometida a reserva de ley conforme al artículo 150, numeral 2° de la Constitución, que atribuye al Congreso la competencia exclusiva para expedir los códigos en todos los ramos de la legislación, incluido el procedimiento penal, sin que esta facultad pueda ser ejercida por el Ejecutivo mediante decreto reglamentario¹¹.

En sentencia C-525 de 2023, la Corte Constitucional reiteró que **no** es competencia del presidente, en el marco de su facultad de mantenimiento del orden público, definir normas de procedimiento penal, pues se trata de una materia de exclusiva competencia del legislador:

*“El principio de separación de poderes se expresa en materia penal a través del reparto de competencias entre las ramas del poder público. **Las reglas sustantivas y procesales de carácter penal tienen reserva de ley y su expedición compete al Congreso de la República; mientras que la aplicación de estas corresponde a los jueces penales que, a su vez, están sometidos a ellas.***

267. Este reparto funcional de competencias evita la concentración del poder en una sola autoridad, y garantiza los principios de transparencia y deliberación en la definición de asuntos de suma relevancia para los designios del país como son: la identificación de aquellos con quienes es posible negociar o acercarse a dialogar; **la regulación del uso legítimo de la fuerza estatal**, la obligación de investigar, juzgar y sancionar hechos cometidos en el marco del conflicto armado, los tratamientos penales especiales y la satisfacción de los derechos de las víctimas. Además, dicho reparto también asegura el debido proceso para las personas procesadas penalmente y el acceso a la justicia para las víctimas de los delitos. Como lo ha dicho la Corte, el principio de legalidad penal constituye una garantía de la separación funcional de los órganos que integran el Poder Público y de la seguridad jurídica de las personas, en tanto que pretende fijar reglas objetivas para impedir, de una parte, el abuso de poder por las autoridades penales del caso, así como respetar la voluntad del legislador y, de otra parte, le permite a los destinatarios conocer previamente en qué situaciones pueden ser objeto de penas, ya sea privativas de la libertad o de otra índole”¹².

De lo anterior se concluye que, la suspensión de órdenes de captura -como institución de naturaleza procesal penal que incide sobre la ejecución de un acto jurisdiccional- está sometida a reserva legal conforme a los artículos 28, 29 y 150, numeral 2° de la Constitución. En consecuencia, su regulación corresponde exclusivamente al Congreso sin que pueda ser ejercida por el Ejecutivo mediante decreto reglamentario.

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C 070 de 2018: “La suspensión de las órdenes de captura corresponde a procedimientos (...) los cuales comportan medidas de naturaleza accesoria, incidental y temporal dentro del proceso penal. Lo anterior, significa que, si la Fiscalía General de la Nación solicita la suspensión de la ejecución de la orden de captura o la revocatoria de la medida de aseguramiento privativa de la libertad, aun así el proceso penal seguirá cursando en contra del investigado o procesado y, por ende, estas herramientas procesales (...) de ninguna manera implican un prejuzgamiento, absolución, preclusión, extinción de la pena o renuncia del Estado a continuar investigando”

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C-283 de 1995.

¹² Corte Constitucional. Sentencia C-525 de 2023.

iv. Para el caso que nos ocupa, el presidente de la República, mediante el artículo 3° del Decreto 1980 de 2012 -compilado en el Decreto 1081 de 2015-, habilitó a la Fiscalía General de la Nación para suspender de plano órdenes de captura contra miembros representantes de organizaciones armadas al margen de la ley en proceso de diálogos, negociaciones o acuerdos de paz.

Esta disposición fue expedida con falta de competencia por cuanto, como se mencionó la suspensión de órdenes de captura es una institución procesal penal sometida a reserva de ley, y únicamente el Congreso está habilitado para regularla. El presidente tiene proscrito, mediante decreto reglamentario, crear competencias en cabeza de autoridades del Estado en materias que la Constitución reserva al legislador, pues ello equivale a sustituir la voluntad del Congreso por la del Ejecutivo en un ámbito que, precisamente por afectar la libertad personal, exige las mayores garantías de deliberación democrática y control institucional.

iv. La expedición con falta de competencia comporta a su vez una vulneración al principio de separación de poderes consagrado en el artículo 113 de la Constitución¹³. Este principio constituye uno de los pilares esenciales del Estado Social de Derecho, en virtud del cual, las ramas del poder público -Ejecutiva, Legislativa y Judicial- tienen funciones diferenciadas y excluyentes, sin perjuicio del deber de colaboración armónica para el cumplimiento de los fines del Estado¹⁴. La finalidad última de esta distribución funcional es evitar la concentración del poder, proteger las libertades fundamentales y garantizar la autonomía institucional de cada órgano del Estado¹⁵.

Resulta evidente que, al expedir el presidente de la República, al expedir el acto con falta de competencia por tener reserva legal, vulnera a su vez el principio de separación de poderes, pues es el Congreso la única autoridad competente para asignarle al Fiscal funciones jurisdiccionales.

v. En consecuencia, el artículo 3° del Decreto 1980 de 2012 invadió la órbita del Congreso, desconoció el principio de reserva legal en materia penal y configuró un vicio de falta de competencia en los términos del artículo 137 del CPACA, en concordancia con los artículos 6°, 113, 121 y 122 de la Constitución.

5.2.2 La competencia para suspender órdenes de captura está reservada a los jueces competentes:

El artículo 3° del Decreto 1980 de 2012 fue expedido con falta de competencia porque el presidente de la República atribuyó a la Fiscalía General de la Nación una competencia que la Constitución y la ley reservan de manera exclusiva a los jueces: la suspensión de órdenes de captura.

La competencia de los jueces en materia de libertad personal se encuentra atribuida en los artículos 28, 116 y 230 de la Constitución, a su vez, el artículo 250 expresamente determina la prohibición de la Fiscalía General de la Nación para suspender la persecución penal, veamos:

¹³ Artículo 113 de la Constitución: "*Artículo 113. Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva, y a judicial. Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines*".

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-630 de 2014.

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-253 de 2017).

El artículo 28 establece que la privación de la libertad solo puede ordenarse mediante mandamiento escrito de autoridad judicial competente. El artículo 116 señala que la administración de justicia corresponde a las altas cortes, tribunales y jueces, y aunque la Fiscalía hace parte de la Rama Judicial, sus funciones se limitan a la investigación y acusación. Finalmente, el artículo 230 dispone que los jueces están sometidos al imperio de la ley, garantía que asegura que las decisiones sobre libertad personal se adopten conforme al ordenamiento constitucional y legal.

Se destaca que, aunque la Fiscalía General de la Nación integra la Rama Judicial, sus competencias jurisdiccionales son taxativas y limitadas, y en todo caso sus decisiones en materia jurisdiccional deben ser sometidas al control del juez de garantías, lo que ratifica la competencia del juez, pues las decisiones en materia de órdenes de captura siempre deben pasar por su análisis (artículos 297, 298 y 299).

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-525 de 2023, reiteró que las órdenes de captura son actos jurisdiccionales cuya emisión, cancelación y suspensión están reservadas a los jueces de la República, y la autoridad judicial no puede ser un mero ejecutor de instrucciones gubernamentales, sino que debe verificar la motivación, la calidad del beneficiario y la necesidad de la medida.

“292. Al respecto, el artículo 28 de la Constitución Política establece que una persona puede ser privada de su libertad siempre y cuando: (i) se libre mandamiento escrito de autoridad judicial competente; (ii) con observancia de las formalidades legales; y (iii) por motivo previamente definido en la ley. Así, **las órdenes de captura constituyen actos jurisdiccionales**, cuya imposición cuenta con todas las garantías del debido proceso, **están reservadas a las autoridades judiciales**, deben seguir unas reglas procedimentales previstas previamente en la ley, **y solo pueden ser emitidas por una autoridad judicial competente**. Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que “las autoridades judiciales son garantes de la libertad y, en esa medida, son las únicas que tienen la competencia para ordenar la privación de la libertad a una persona y legalizar la captura”.

293. Por consiguiente, **la vigencia del principio de separación de poderes, exige que, en relación con la posibilidad de suspender órdenes de captura de miembros de EAOCAI, los distintos poderes públicos cumplan con sus funciones**. (...)

294. En segundo lugar, en cuanto al rol y función del poder judicial que corresponde en este caso para proteger el principio nodular de nuestra Constitución de separación de poderes, es necesario que la autoridad judicial no sea un mero ejecutor de las instrucciones gubernamentales. Dicha autoridad debe, por el contrario, evaluar el cumplimiento de los requisitos legales y jurisprudenciales para que proceda la suspensión de órdenes de captura.

295. En tal sentido, **la suspensión de las órdenes de captura requiere necesariamente de la intervención de la autoridad judicial competente**. (...)

296. En efecto, sólo así se garantiza la función judicial que es especialmente relevante cuando se trata de la privación de la libertad de una persona o su liberación, regida constitucionalmente en el artículo 28 arriba mencionado.

297. Finalmente, esta Sala considera que la suspensión de órdenes de captura contra los miembros de las EAOCAI debe cumplir un requisito inescindiblemente ligado a las mencionadas exigencias de motivación -del gobierno- y valoración -del juez-, y que, a su vez, coincide con el estándar que la Corte ha venido consolidando en su jurisprudencia en relación con tratamientos penales especiales de muy diversa índole. Se trata de que todo tratamiento penal especial debe estar condicionado al cumplimiento de unos requisitos mínimos por parte del destinatario tendientes a la realización de los fines de la justicia penal. Así, ningún tratamiento penal especial está exento de requisitos de concesión ni de causales de revocatoria por incumplimiento. De ahí que sea necesario que la concesión de un tratamiento de esta naturaleza, incluso de carácter transitorio y operativo, esté condicionado a la participación genuina y comprometida con el proceso que se adelanta y a no cometer nuevos delitos”. -Subraya y negrilla fuera de texto-.

En consecuencia, al habilitar a la Fiscalía para suspender órdenes de captura y con mayor razón a autorizar a suspenderlas “*de plano*”, el presidente de la República despojó al juez competente de una función constitucional configurando un vicio de nulidad por falta de competencia, en los términos del artículo 137 del CPACA.

5.3 Cargo segundo: violación a normas superiores en que debía fundarse:

5.3.1 El presidente de la República viola los artículos 28, 116 y 230 de la Constitución y artículos 297, 298 y 299 del Código de Procedimiento Penal:

El presidente de la República con la expedición del artículo 3º del Decreto 1980 de 2012 habilitó al Fiscal General de la Nación a suspender órdenes de captura de personas que se encuentran en diálogos y negociaciones con el Gobierno nacional. Esto viola las normas constitucionales (artículo 28, 116 y 230 de la Constitución) y legales (artículos 297, 298 y 299 del Código de Procedimiento Penal) en que debía fundarse, en tanto esta función es exclusiva de los jueces de la república y, en particular, del juez de control de garantías.

i. La Constitución consagra de manera expresa que la función de administrar justicia se encuentra atribuida de forma excluyente en la Rama Judicial, salvo las excepciones previstas, en materias específicas y bajo condiciones estrictas.:

- **Artículo 28:** establece que “*nadie puede ser detenido ni arrestado sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad judicial competente*”.
- **Artículo 116:** dispone que “[l]a Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales y los Jueces, administran justicia”, lo que excluye de dicha función a las autoridades administrativas, salvo las excepciones expresamente previstas.
- **Artículo 230:** consagra que “*los jueces están sometidos exclusivamente al imperio de la ley*”, lo cual garantiza que las decisiones judiciales estén en concordancia con el ordenamiento constitucional y legal.

Aunque la Fiscalía General de la Nación integra la Rama Judicial, sus funciones jurisdiccionales son taxativas y limitadas, y en todo caso sus decisiones en materia jurisdiccional deben ser sometidas al control del juez de garantías, lo que ratifica la función exclusiva del juez en materia de órdenes de captura (artículos 297, 298 y 299).

ii. El artículo 28 de la Constitución establece que nadie puede ser privado de su libertad sino en virtud de mandamiento escrito de “*autoridad judicial competente*”, con observancia de las formalidades legales y por motivo previamente definido en la ley. De esta garantía se desprende que las órdenes de captura son actos jurisdiccionales cuya emisión, cancelación y suspensión están reservadas a los jueces de la República. Sobre el particular, la Corte Constitucional en la Sentencia C-525 de 2023 precisó:

“296. En efecto, sólo así se garantiza la función judicial que es especialmente relevante cuando se trata de la privación de la libertad de una persona o su liberación, regida constitucionalmente en el artículo 28 arriba mencionado.

297. Finalmente, esta Sala considera que la suspensión de órdenes de captura contra los miembros de las EAOCAI debe cumplir un requisito inescindiblemente ligado a las mencionadas exigencias de motivación -del gobierno- y valoración -del juez- y que, a su vez, coincide con el estándar que la Corte ha venido consolidando en su jurisprudencia en relación con tratamientos penales especiales de muy diversa índole. Se trata de que todo tratamiento penal especial debe estar condicionado al cumplimiento de unos requisitos mínimos por parte del destinatario tendientes a la realización de los fines de la justicia penal. Así, ningún tratamiento penal especial está exento de requisitos de concesión ni de causales de revocatoria por incumplimiento. De ahí que sea necesario que la concesión de un tratamiento de esta naturaleza, incluso de carácter transitorio y operativo, esté condicionado a la participación genuina y comprometida con el proceso que se adelanta y a no cometer nuevos delitos”. -Subraya y negrilla fuera de texto-

De lo anterior se colige que cualquier decisión que afecte la libertad personal debe ser valorada por el juez de la República.

iii. El Código de Procedimiento Penal -Ley 906 de 2004- atribuye al juez de control de garantías la función de emitir, cancelar y dejar sin efecto las órdenes de captura (artículos 297, 298 y 299). De allí se desprende que cualquier decisión que afecte la vigencia o los efectos de una orden de captura -incluida su suspensión- incide directamente sobre un acto jurisdiccional y, por tanto, requiere intervención judicial.

a. En efecto, el artículo 297 del Código de Procedimiento Penal (Ley 906 de 2004) establece que la orden de captura debe ser proferida por un juez de control de garantías, salvo excepciones legales:

“ARTÍCULO 297. REQUISITOS GENERALES. <Artículo modificado por el artículo 19 de la Ley 1142 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> Para la captura se requerirá orden escrita proferida por un juez de control de garantías con las formalidades legales y por motivos razonablemente fundados, de acuerdo con el artículo 221, para inferir que aquel contra quien se pide librarla es autor o partícipe del delito que se investiga, según petición hecha por el respectivo fiscal.

Capturada la persona será puesta a disposición de un juez de control de garantías en el plazo máximo de treinta y seis (36) horas para que efectúe la audiencia de control de legalidad, ordene la cancelación de la orden de captura y disponga lo pertinente con relación al aprehendido

PARÁGRAFO. Salvo los casos de captura en flagrancia, o de la captura excepcional dispuesta por la Fiscalía General de la Nación, con arreglo a lo establecido en este código, el indiciado, imputado o acusado no podrá ser privado de su libertad ni restringido en ella, sin previa orden emanada del juez de control de garantías”.

- b. El artículo 298 del Código de Procedimiento Penal (Ley 906 de 2004) señala que, una vez capturada la persona, el juez de control de garantías debe realizar la audiencia de control de legalidad y puede ordenar la cancelación de la orden de captura:

“ARTÍCULO 298. CONTENIDO Y VIGENCIA. <Artículo modificado por el artículo 56 de la Ley 1453 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> El mandamiento escrito expedido por el juez correspondiente indicará de forma clara y sucinta los motivos de la captura, el nombre y los datos que permitan individualizar al indiciado o imputado, cuya captura se ordena, el delito que provisionalmente se señale, la fecha de los hechos y el fiscal que dirige la investigación.

La orden de captura tendrá una vigencia máxima de un (1) año, pero podrá prorrogarse tantas veces como resulte necesario, a petición del fiscal correspondiente, quien estará obligado a comunicar la prórroga al organismo de Policía Judicial encargado de hacerla efectiva.

La Policía Judicial puede divulgar a través de los medios de comunicación las órdenes de captura.

De la misma forma el juez determinará si la orden podrá ser difundida por las autoridades de policía en los medios de comunicación, durante su vigencia.

PARÁGRAFO. <Aparte subrayado CONDICIONALMENTE exequible>La persona capturada en cumplimiento de orden judicial será puesta a disposición de un Juez de Control de Garantías en el plazo máximo de treinta y seis (36) horas para que efectúe la audiencia de control de legalidad, ordene la cancelación de la orden de captura y disponga lo pertinente con relación al aprehendido. Lo aquí dispuesto no se aplicará en los casos en que el capturado es aprehendido para el cumplimiento de la sentencia, caso en el cual será dispuesto a disposición del juez de conocimiento que profirió la sentencia. (...)”

- c. El artículo 299 del Código de Procedimiento Penal (Ley 906 de 2004) regula el trámite de la orden de captura y la obligación de comunicar su pérdida de vigencia, lo que incluye la cancelación o suspensión de sus efectos:

“ARTÍCULO 299. TRÁMITE DE LA ORDEN DE CAPTURA. <Artículo modificado por el artículo 20 de la Ley 1142 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> Proferida la orden de captura, el juez de control de garantías o el de conocimiento, desde el momento en que emita el sentido del fallo o profiera formalmente la sentencia condenatoria, la enviará inmediatamente a la Fiscalía General de la Nación para que disponga el o los organismos de policía judicial encargados de realizar la aprehensión física, y se registre en el sistema de información que se lleve para el efecto. De igual forma deberá comunicarse cuando por cualquier

motivo pierda su vigencia, para descargarla de los archivos de cada organismo, indicando el motivo de tal determinación.

PARÁGRAFO. *Incurrirá en falta disciplinaria el servidor público que omita o retarde las comunicaciones aludidas en el presente artículo”.*

El artículo 3° del Decreto 1980 de 2012 viola las normas superiores en que debían fundarse porque trasladó a la Fiscalía General de la Nación una facultad reservada de manera exclusiva a los jueces: la suspensión de órdenes de captura:

- El presidente de la República vulneró los artículos 28, 116 y 230 de la Constitución, que consagran la reserva judicial en materia de libertad personal y la sujeción de los jueces al imperio de la ley.
- Asimismo, desconoció los artículos 297, 298 y 299 de la Ley 906 de 2004, que atribuyen de forma exclusiva al juez de control de garantías la emisión, cancelación y pérdida de vigencia de las órdenes de captura.

En consecuencia, se solicita la nulidad del artículo 3° del Decreto 1980 de 2012 por violar los artículos 28, 116 y 230 de la Constitución y los artículos 297, 298 y 299 del Código de Procedimiento Penal, normas superiores en que debía fundarse.

5.3.2 Violación del artículo 189 numeral 11 de la Constitución por exceso de potestad reglamentaria frente al artículo 8 de la Ley 418 de 1997 (modificada por la Ley 2272 de 2022)

El numeral 11 del artículo 189 de la Constitución otorga al presidente de la República la facultad de ejercer la potestad reglamentaria mediante la expedición de decretos “*necesarios para la cumplida ejecución de las leyes*”. Esta facultad implica una subordinación al marco legal que se desarrolla “*por lo que carece de aptitud para derogar, modificar, subrogar o limitar el alcance o sentido del precepto legal que se reglamenta, so pena de traspasar los linderos constitucionales que la definen*”¹⁶.

En el caso que nos ocupa, el Decreto 1980 de 2012 fue expedido en ejercicio de la potestad reglamentaria de la “*Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006 y 1421 de 2010*”. Sin embargo, el artículo 3° demandado excedió el marco legal que pretendía reglamentar, al habilitar al Fiscal General de la Nación como “*autoridad judicial competente*” para suspender “*de plano*” las órdenes de captura de miembros representantes que se encuentran en proceso de diálogos, negociaciones o acuerdos de paz, veamos:

Ley 418 de 1997 modificada por la Ley 2272 de 2022	Decreto 1980 de 2012
--	----------------------

¹⁶ Ver en ese sentido: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 16 de julio de 2021. Rad 11001-03-26-000-2018-00061-00 (61463). Sección Tercera, Subsección A. Sentencia 207 de 3 de marzo de 2023, Rad. 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621). SECCIÓN TERCERA. SUBSECCIÓN B. Sentencia de 6 de julio de 2020. Rad: 11001-03-26-000-2013-00114-00 (48183).

“PARÁGRAFO 20. <Aparte subrayado CONDICIONALMENTE exequible> Una vez iniciado un proceso de diálogo, negociación o firma de acuerdos, y con el fin de facilitar el desarrollo de los mismos, <u>las autoridades judiciales correspondientes suspenderán las órdenes de captura</u> que se hayan dictado o se dicten en contra de los miembros representantes de las organizaciones armadas al margen de la ley con los cuales se adelanten diálogos, negociaciones o acuerdos de paz; o de los miembros representantes de las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto con las que se adelanten acercamientos, conversaciones o se suscriban términos de sometimiento a la justicia, con el fin de hacer tránsito al Estado de Derecho. <u>Para tal efecto, el Gobierno nacional comunicará a las autoridades señaladas el inicio, terminación o suspensión de diálogos, negociaciones o firma de acuerdos y certificará la participación de las personas que actúan como voceros o miembros representantes de los grupos armados organizados al margen de la ley. Este mismo procedimiento podrá seguirse con relación a los acercamientos, conversaciones o suscripción de términos de sometimiento a la justicia con estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto”.</u>	“ARTÍCULO 30. FACULTADES DEL FISCAL GENERAL DE LA NACIÓN. < Artículo compilado en el artículo 2.1.6.3 del Decreto Único Reglamentario 1081 de 2015. Debe tenerse en cuenta lo dispuesto por el artículo 3.1.1 del mismo Decreto 1081 de 2015 > <u>El Fiscal General de la Nación, actuando como autoridad competente,</u> suspenderá de plano las órdenes de captura que se hayan dictado o que se dicten en contra de los miembros representantes de las organizaciones armadas al margen de la ley con los cuales se adelanten diálogos, negociaciones o acuerdos de paz, por el estricto término solicitado por el Gobierno Nacional.
--	---

i. La Ley 418 de 1997, incluso en sus modificaciones posteriores -hoy Ley 2272 de 2022-, es clara: la suspensión de órdenes de captura corresponde exclusivamente a la “*autoridad judicial competente*”. El procedimiento previsto exige que el Gobierno comunique a estas autoridades el inicio, terminación o suspensión de los diálogos, pero en ningún momento faculta al presidente de la República para redefinir quién ejerce esa competencia ni para incluir a la Fiscalía dentro de ese listado.

Al disponer que el Fiscal General de la Nación “*actuando como autoridad competente*” suspenda de plano las órdenes de captura, el Decreto 1980 de 2012 contradijo el contenido expreso del artículo 8 de la Ley 418 de 1997. La norma superior no reconoce a la Fiscalía como autoridad judicial competente para adoptar esa medida, y por tanto el decreto alteró el alcance de la ley en que debía fundarse.

Aunque la Fiscalía hace parte de la Rama Judicial, sus funciones jurisdiccionales están delimitadas por ley y se reducen a supuestos taxativos, ninguno de los cuales involucra la suspensión de órdenes de captura. Además, toda actuación jurisdiccional de la Fiscalía debe ser sometida al control del juez

de garantías, en el término máximo de treinta y seis (36) horas, conforme a los artículos 297, 298 y 299 de la Ley 906 de 2004.

En consecuencia, al habilitar a la Fiscalía General de la Nación para suspender “*de plano*” órdenes de captura sin fundamento en la ley reglamentada, el artículo 3° del Decreto 1980 de 2012 transgredió los límites de la potestad reglamentaria consagrada en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución.

5.3.3 El artículo 3° del Decreto 1980 de 2012 viola el artículo 250 de la Constitución que prohíbe a la Fiscalía General de la Nación suspender la persecución penal:

Si bien la Fiscalía General de la Nación es una autoridad de la Rama Judicial, no tiene la facultad de suspender órdenes de captura. Conforme lo dispuesto en el artículo 250 de la Constitución esta autoridad “[n]o podrá, en consecuencia, suspender, interrumpir, ni renunciar a la persecución penal, salvo en los casos que establezca la ley para la aplicación del principio de oportunidad regulado dentro del marco de la política criminal del Estado, el cual estará sometido al control de legalidad por parte del juez que ejerza las funciones de control de garantías”. -Subraya fuera de texto-.

Como se explicó en el capítulo 5.1 de la presente demanda, la suspensión de una orden de captura es “una limitación a la aplicación de la ley penal, en lo que respecta al cumplimiento de medidas de aseguramiento y ejecución de penas, entre otras, que no exime de responsabilidad penal, sino que paraliza la acción de la fuerza pública en relación con la búsqueda de las personas cuya privación de la libertad fue judicialmente ordenada”.

Aunque la suspensión de la orden de captura no extingue la responsabilidad penal ni impide que continúe la investigación, sí paraliza uno de los instrumentos concretos de la persecución penal: la aprehensión física del investigado como materialización de la medida de aseguramiento o de la ejecución de la pena. En consecuencia, queda comprendida dentro de la prohibición consagrada en el artículo 250 de la Constitución.

Fuera del principio de oportunidad -único supuesto que la Constitución expresamente autoriza y que en todo caso está sometido al control del juez de garantías- la Fiscalía General de la Nación carece de habilitación constitucional para adoptar cualquier medida que paralice, así sea temporalmente, un instrumento de persecución penal.

El Decreto demandado al habilitar a la Fiscalía para aplicar *de plano* la suspensión de órdenes de captura por solicitud del Gobierno nacional viola el artículo 250 de la Constitución, pues le atribuye la facultad de suspender parcialmente la persecución penal por fuera del único supuesto que la Constitución expresamente autoriza: el principio de oportunidad, el cual, además, exige en todo caso el control de legalidad del juez de garantías.

Por lo anterior, resulta necesario que Despacho ordene la nulidad del acto administrativo pues viola el artículo 250 de la Constitución, norma superior en que debería fundarse.

5.3.4 El presidente de la República viola la independencia de la Fiscalía General de la Nación -artículo 249 de la Constitución:-

El artículo 3 del Decreto 1980 de 2012 le asigna a la Fiscalía General de la Nación *“la facultad de suspender de plano las órdenes de captura que se hayan dictado o que se dicten en contra de los miembros representantes de las organizaciones armadas al margen de la ley con los cuales se adelanten diálogos, negociaciones o acuerdos de paz, por el estricto término solicitado por el Gobierno Nacional”*.

Si en gracia de discusión se concluyera que la Fiscalía tiene habilitación legal para ordenar la suspensión de órdenes de captura, el artículo 3° del decreto demandado viola el artículo 249 de la Constitución que consagra la autonomía administrativa y presupuestal de esta Entidad.

Habilitar a la Fiscalía General de la Nación suspender *de plano* las órdenes de captura significa que la suspensión opera de manera automática, por el solo hecho de que una persona figure en el listado de miembros representantes de grupos armados organizados al margen de la ley, sin que medie análisis alguno de los requisitos legales, ni la intervención de la autoridad judicial competente. En otros términos, el presidente instruyó a la Fiscalía para que suspenda las órdenes de captura -incluidas las dictadas con fines de extradición- como si se tratara de una consecuencia jurídica que se produce por ministerio de la ley, sin necesidad de control judicial previo ni posterior.

Esta instrucción viola la autonomía de la Fiscalía General de la Nación definida en el artículo 249 de la Constitución y la ley. El presidente de la República carece de toda relación jerárquica o funcional sobre la Fiscalía que le permita asignarle funciones o instrucciones vinculantes. Una orden proveniente del Ejecutivo dirigida a un órgano de la Rama Judicial para que adopte una decisión específica en materia de libertad personal es, por sí sola, una violación a las normas superiores en que debería fundarse.

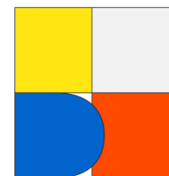
5.4 Cargo tercero: falsa motivación:

5.4.1 No es cierto que el artículo 31 y 300 del Código de Procedimiento Penal -Ley 906 de 2004- habiliten a la Fiscalía General de la Nación a suspender de plano órdenes de captura:

La parte considerativa del Decreto 1980 de 2012 establece que: *“de conformidad con el parágrafo 2o del artículo 31 de la Ley 906 de 2004, el Congreso de la República y la Fiscalía General de la Nación ejercerán determinadas funciones judiciales y que de acuerdo al artículo 300 de la misma obra, el Fiscal General de la Nación o su delegado se encuentran facultados para proferir excepcionalmente órdenes de captura, según los requisitos en dicha norma contenidos”*.

No obstante, contrario a lo afirmado en el decreto demandado, ni el artículo 31, ni el artículo 300 de la Ley 906 de 2004 le otorgan a la Fiscalía General de la Nación la facultad de suspender de plano las órdenes de captura.

Norma	Falsa motivación
-------	------------------



Parágrafo 2º del artículo 31 de la Ley 906 de 2004 “<i>El Congreso de la República y la Fiscalía General de la Nación ejercerán determinadas funciones judiciales</i>”.	Esta disposición se limita a reconocer que el Congreso de la República y la Fiscalía General de la Nación pueden ejercer funciones judiciales en los casos expresamente previstos por la Constitución y la ley. Sin embargo, de su texto no se desprende ninguna atribución relacionada con la suspensión de órdenes de captura, en efecto: la norma no define competencias específicas, no regula procedimientos y tampoco autoriza a la Fiscalía para suspender decisiones judiciales previamente adoptadas. En consecuencia, el Decreto 1980 de 2012 incurre en falsa motivación al invocar esta disposición como fundamento de una competencia que la ley no consagra.
Artículo 300 de la Ley 906 de 2004 - Código de Procedimiento Penal:- “ARTÍCULO 300. CAPTURA EXCEPCIONAL POR ORDEN DE LA FISCALÍA. < <i>Artículo modificado por el artículo 21 de la Ley 1142 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:</i> > < <i>Aparte tachado INEXEQUIBLE. Apartes subrayados</i> CONDICIONALMENTE <i>exequibles</i> > <i>El Fiscal General de la Nación o su delegado podrá proferir excepcionalmente orden de captura escrita y motivada en los eventos en los que proceda la detención preventiva, cuando por motivos serios y de fuerza mayor no se encuentre disponible un juez que pueda ordenarla, siempre que existan elementos materiales probatorios, evidencia física o información que permitan inferir razonablemente que el indiciado es autor o partícipe de la conducta investigada, y concurra cualquiera de las siguientes causales:</i> 1. <i>Riesgo inminente de que la persona se oculte, se fugue o se ausente del lugar donde se lleva a cabo la investigación.</i> 2. <i>Probabilidad fundada de alterar los medios probatorios.</i>	Esta norma regula la facultad excepcional de la Fiscalía para proferir órdenes de captura cuando no se encuentre un juez de control de garantías y concurren estrictos requisitos legales. La disposición no contempla la facultad de suspender órdenes de captura ya emitidas, sean estas expedidas por la propia Fiscalía o por autoridad judicial competente. Por el contrario, el artículo reafirma la competencia del juez de control de garantías para ejercer el control de legalidad de la captura, lo que evidencia que las decisiones que afectan la vigencia de una orden de captura se encuentran sometidas al control judicial. En consecuencia, el Decreto 1980 de 2012 incurre en falsa motivación al afirmar que el artículo 300 habilita al Fiscal General de la Nación para suspender de plano órdenes de captura, cuando la norma únicamente lo faculta para expedirlas de manera excepcional.

3. Peligro para la seguridad de la comunidad o de la víctima en cuanto a que, si no es realizada la captura, el indiciado realice en contra de ellas una conducta punible.

La vigencia de esta orden está supeditada a la posibilidad de acceso al juez de control de garantías para obtenerla. Capturada la persona, será puesta a disposición de un juez de control de garantías inmediatamente o a más tardar dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes para que efectúe la audiencia de control de legalidad a la orden y a la aprehensión”.

En efecto, respecto de la interpretación del artículo 300 del Código de Procedimiento Penal -Ley 906 de 2004- la Corte Constitucional reafirmó: “(...) en el nuevo sistema penal por él introducido, por regla general la imposición de medidas restrictivas de la libertad, tales como la captura, deberá ser decretada solamente por el juez de control de garantías, ante quien la Fiscalía deberá presentar la solicitud pertinente y solo en casos excepcionales, según lo establezca la ley, la Fiscalía General de la Nación podrá realizar capturas sin orden judicial previa, que no obstante estarán sujetas a un control automático por parte del juez de control de garantías dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes (art. 250-1 C.P). En efecto, la privación de la libertad de las personas tiene estricta reserva judicial, es decir, solo puede ser dispuesta por un juez. De manera excepcional puede aprehenderse a una persona en el caso consagrado en el artículo 32 de la Carta Política, que contempla la situación de flagrancia”¹⁷.

En consecuencia, al fundar la habilitación de la Fiscalía General de la Nación para suspender *de plano* órdenes de captura en normas que regulan materias completamente distintas y que por el contrario refuerzan la reserva judicial que el decreto desconoce, el Decreto 1980 de 2012 incurre en la causal de nulidad por falsa motivación prevista en el artículo 137 del CPACA, pues su parte considerativa no guarda correspondencia lógica ni normativa con la decisión adoptada en su parte resolutive.

5.4.2 No es cierto que la suspensión de órdenes de captura sea una función de policía judicial:

La parte considerativa del Decreto demandado dispone que “el numeral 8 del artículo 250 de la Constitución Política, en ejercicio de sus funciones la Fiscalía General de la Nación deberá dirigir y coordinar las funciones de policía judicial que en forma permanente cumple la Policía Nacional y los demás organismos que señale la ley y según estipula el inciso 3 del artículo 200 del Código de Procedimiento Penal por Policía Judicial se entiende la función que cumplen las entidades del Estado para apoyar la investigación penal y, en ejercicio de las mismas, dependen funcionalmente del Fiscal General de la Nación y sus delegados”.

El Decreto demandado adolece de falsa motivación en tanto confunde las funciones de policía judicial con decisiones de naturaleza jurisdiccional:

¹⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-187 de 2006

i. El inciso 3° del artículo 200 de la Ley 906 de 2004 define la policía judicial como *"la función que cumplen las entidades del Estado para apoyar la investigación penal"*, bajo la dirección funcional de la Fiscalía General de la Nación. Esta función tiene una naturaleza estrictamente auxiliar e investigativa: su propósito es recolectar evidencia, apoyar la persecución penal y facilitar el ejercicio de la acción penal por parte de la Fiscalía.

En ejercicio de estas funciones, las entidades de policía judicial actúan como instrumentos de apoyo a la investigación, pero en ningún caso ostentan competencias jurisdiccionales ni pueden adoptar decisiones que impliquen la restricción o el restablecimiento de derechos fundamentales como la libertad personal, salvo en los casos expresamente autorizados por la ley y bajo control judicial inmediato.

ii. La suspensión de una orden de captura es, por el contrario, un acto de naturaleza estrictamente jurisdiccional, pues implica dejar sin efecto una medida restrictiva de la libertad previamente ordenada por autoridad judicial competente (ver capítulo 5.1 de la presente demanda). Como lo precisó la Corte Constitucional en la Sentencia C-525 de 2023, las órdenes de captura constituyen actos jurisdiccionales reservados a las autoridades judiciales, cuya emisión, cancelación y suspensión están sujetas a las garantías del debido proceso y a la reserva judicial consagrada en el artículo 28 de la Constitución.

Suspender una orden de captura no es apoyar la investigación penal -que es el objeto de la policía judicial- sino incidir sobre la vigencia de una decisión judicial que afecta directamente la libertad personal de un ciudadano, lo que es una función privativa del juez competente.

El Decreto demandado pretendió derivar de una función auxiliar e investigativa - policía judicial- una competencia jurisdiccional que ni la Constitución ni la ley han atribuido a la Fiscalía en ese marco. Invocar el numeral 8 del artículo 250 de la Constitución y el artículo 200 de la Ley 906 de 2004 para justificar la suspensión de órdenes de captura equivale a fundar una decisión jurisdiccional en normas que regulan funciones de apoyo a la investigación, sin que exista entre unas y otras ninguna correspondencia lógica ni normativa.

En consecuencia, el Decreto 1980 de 2012 adolece de falsa motivación, en tanto, las normas invocadas no regulan ni amparan la competencia que el decreto pretende crear en cabeza de la Fiscalía, configurando así la causal de nulidad por falsa motivación prevista en el artículo 137 del CPACA.

VI. PRETENSIONES

En virtud de lo anterior se solicita respetuosamente al Consejo de Estado:

DECLARAR la nulidad del artículo 3° del Decreto 1980 de 2012 expedida por el presidente de la República y el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República por ser contraria al ordenamiento jurídico.

VII. MEDIDA CAUTELAR DE URGENCIA

7.1 Procedencia de la medida cautelar de urgencia:

El trámite de urgencia de las medidas cautelares representa una excepción al procedimiento que ordinariamente debe agotarse con el fin de disponer su adopción y que se encuentra señalado en el artículo 233 del CPACA. Sobre las medidas cautelares de urgencia, el artículo 234 ibidem dispone lo siguiente:

“Artículo 234. Medidas cautelares de urgencia. Desde la presentación de la solicitud y sin previa notificación a la otra parte, el Juez o Magistrado Ponente podrá adoptar una medida cautelar, cuando cumplidos los requisitos para su adopción, se evidencie que por su urgencia, no es posible agotar el trámite previsto en el artículo anterior. Esta decisión será susceptible de los recursos a que haya lugar.

La medida así adoptada deberá comunicarse y cumplirse inmediatamente, previa la constitución de la caución señalada en el auto que la decreté”.

Respecto de la medida cautelar de urgencia, el Consejo de Estado ha indicado:

“10. De acuerdo con esto, al tratarse de situaciones de urgencia, el legislador dispuso que el decreto de la medida cautelar puede ser ordenado inaudita parte debitoris, esto es, sin audiencia del demandado, para lo cual, salvo que se trate de la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos y otras situaciones previstas en el artículo 232 ejusdem, el solicitante debe pagar una caución. En todo caso, la decisión que se adopte puede ser objeto de los recursos ordinarios correspondientes.

11. El artículo 234 antes transcrito no prevé una definición de lo que debe entenderse por «urgencia», no obstante esta Corporación ha dicho que la expresión alude al «inminente riesgo de afectación de los derechos del interesado», lo que puede manifestarse en (i) la imposibilidad de ejecutar la sentencia si no se impone una medida provisional urgente, (ii) el posible acaecimiento de un perjuicio irremediable o (iii) la concreción de un peligro inminente. Estas situaciones conducen a que la intervención judicial resulte impostergable, pues incluso el decreto de la cautela por la vía ordinaria podría hacer inane la efectividad de la sentencia”¹⁸.

A su turno, el artículo 238 de la Constitución faculta a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para decretar la suspensión provisional de los efectos de los actos siempre y cuando se reúnan los motivos y los requisitos que establezca la ley¹⁹.

Por su parte, el artículo 229 y siguientes del CPACA habilitan al juez para decretar “medidas cautelares” siempre que las considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia. Entre ellas, se destaca la suspensión provisional de los actos administrativos para conjurar temporalmente sus efectos, mientras se tramita el medio de control de simple nulidad.

¹⁸ Sección Primera. Rad: 11001032500020210038500 (1905-2021), auto del 7 de julio de 2021.

¹⁹ “ARTÍCULO 238. La jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial”.

El numeral tercero del artículo 230 del CPACA consagró la suspensión provisional de actos administrativos como medida cautelar aplicable. En esos casos, debe establecerse que el acto acusado es violatorio de alguna de las disposiciones que se consideran infringidas en la demanda o en el acápite correspondiente del escrito introductorio, según lo dispone el artículo 231 ibidem²⁰.

La Sección Primera del Consejo de Estado ha señalado que, *“para la prosperidad de la suspensión provisional debe indicarse de manera precisa y concreta las disposiciones que se consideran manifiestamente infringidas por el acto acusado, así como expresar el concepto de su violación, sin que sea suficiente para el efecto solicitar simplemente el decreto de la medida cautelar (...)”*²¹.

7.2 Apariencia de buen derecho (fumus boni iuris): es palmaria la transgresión al ordenamiento jurídico que amerita la medida cautelar:

Para sustentar la transgresión al ordenamiento, a continuación, se analiza: En una primera parte: **i)** La invocación de las normas que se consideran violadas por el acto acusado; **ii)** Un análisis del acto acusado y su confrontación con las normas superiores; **iii)** La remisión a la demanda para el estudio de dicha solicitud²². En una segunda parte, la necesidad de adopción de medidas cautelares urgentes.

Norma superior violada	Análisis de la violación	Remisión a demanda
Constitución artículos 113 y 150.	El Decreto 1980 de 2012 habilita al Fiscal General de la Nación a ordenar la suspensión <i>de plano</i> de órdenes de captura. Esto desconoce el artículo 113 de la Constitución, viola el principio de separación de poderes y la reserva legal (artículo 150 Constitución), por cuanto la suspensión de órdenes de captura es una institución procesal penal sometida a reserva de ley, y únicamente el Congreso está habilitado para regularla.	5.2.1
Artículo 189 numeral 11 de la Constitución	El Decreto 1980 de 2012 fue expedido en ejercicio de la potestad reglamentaria de la Ley 418 de 1997 y sus prórrogas. Sin embargo, el artículo 3º excedió el marco legal al habilitar al Fiscal General de la Nación para suspender órdenes de captura sin fundamento	5.3

²⁰ CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Quinta. CP: Luis Alberto Álvarez Parra. Radicado: 11001-03-28-000-2020-00089-00. 16/12/2020.

²¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera; Auto de 9 de septiembre de 2024; C.P. Oswaldo Giraldo López; núm. único de radicación 11001-0328-000-2023-00163-00.

²² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto de sala de 18 de abril de 2024, C.P. Oswaldo Giraldo López, radicación núm. 25000-2341-000-2020-00718-01

	legal ni intervención judicial. Ni la Constitución ni la ley habilitan al Fiscal General de la Nación a suspender órdenes de captura en los términos del artículo demandado. Por lo anterior el Decreto 1980 de 2012 transgrede de forma palmaria los límites de la potestad reglamentaria que amerita la medida cautelar de urgencia.	
Artículo 28, 116 y 230 de la Constitución y artículos 297, 298 y 299 de la Ley 906 de 2004	El presidente de la República despojó al juez competente de su función de decretar la suspensión de órdenes de captura al otorgar esa facultad a la Fiscalía General de la Nación. Los artículos 28, 116 y 230 de la Constitución establecen que la función de administrar justicia se encuentra atribuida de forma excluyente en la rama judicial, salvo excepciones previstas en materias específicas y bajo condiciones estrictas. Los artículos 297, 298 y 299 de la Ley 906 de 2004 atribuyen al juez de control de garantías la competencia exclusiva para emitir, controlar y cancelar órdenes de captura. Contrario a lo anterior, el Decreto 1980 de 2012 prescindió de la intervención judicial, sustituyó al juez competente y privó a los afectados de los controles constitucionales indispensables. Por lo tanto resulta palmaria la violación de normas que ameritan la adopción de medida cautelares de urgencias.	5.2.2 y 5.4.1
Artículo 250 de la Constitución - modificado por el artículo 2 del acto legislativo 3 de 2002	El Decreto 1980 de 2012 vulnera el artículo 250 de la Constitución al permitirle al Fiscal General de la Nación suspender órdenes de captura. El artículo 250 prohíbe expresamente a la Fiscalía suspender la persecución penal. Aunque la suspensión de la orden de captura no extingue la responsabilidad penal ni impide que continúe la investigación, sí paraliza uno de los instrumentos concretos de la persecución penal: la aprehensión física del investigado como materialización de la	5.3.2

	medida de aseguramiento o de la ejecución de la pena. En consecuencia, esta medida queda comprendida dentro de la prohibición consagrada en el artículo 250 de la Constitución. Por lo tanto, el Decreto 1980 de 2012 al permitirle a la Fiscalía suspender las órdenes de captura por fuera del marco constitucional y legal viola de forma palmaria el artículo 250 de la Constitución.	
El presidente de la República viola la independencia de la Fiscalía General de la Nación:	El Decreto 1980 de 2012 al habilitar a la Fiscalía General de la Nación para suspender de plano las órdenes de captura significa que la suspensión opera de manera automática, por el solo hecho de que una persona figure en el listado de miembros representantes de grupos armados organizados al margen de la ley, sin que medie análisis de requisitos legales ni intervención judicial competente. En otros términos, el presidente instruyó a la Fiscalía para que suspenda órdenes de captura como si se tratara de una consecuencia jurídica automática, sin control judicial previo ni posterior. Esta instrucción viola la autonomía de la Fiscalía definida en el artículo 249 de la Constitución y la ley, pues el presidente carece de relación jerárquica o funcional sobre la Fiscalía que le permita asignarle funciones o instrucciones vinculantes. Una orden proveniente del Ejecutivo dirigida a un órgano de la Rama Judicial para que adopte una decisión específica en materia de libertad personal constituye, por sí sola, una violación a las normas superiores que destaca la necesidad que se adopten medidas cautelares urgentes.	5.3.3

7.3 Perjuicio irremediable (*periculum in mora*): urgencia en la adopción de medidas cautelares: el Decreto 1980 de 2012 genera una afectación inmediata al orden constitucional y al principio de separación de poderes

La adopción de una medida cautelar de urgencia resulta necesaria, idónea y proporcional debido a que el Decreto 1980 de 2012 produce efectos jurídicos inmediatos que comprometen gravemente el orden constitucional, el principio de separación de poderes y las competencias exclusivas de la Rama Judicial en materia de libertad personal y suspensión de órdenes de captura.

La suspensión de órdenes de captura es una medida jurisdiccional reservada a los jueces de la República. Al atribuir esta facultad a la Fiscalía por instrucción del Ejecutivo, el Decreto demandado despoja al juez competente de su función constitucional y rompe el equilibrio de poderes.

En efecto, con fundamento en el artículo 3° del Decreto 1980 de 2012 -compilado en el artículo 2.1.6.3 del Decreto 1081 de 2015- el Gobierno nacional ha emitido instrucciones para la suspensión de plano de órdenes de captura, lo cual ha servido de sustento para que la Fiscalía General de la Nación autorice las suspensiones sin control del juez competente. Estas determinaciones producen efectos jurídicos directos sobre decisiones judiciales relacionadas con la libertad personal, configurando una vulneración inmediata y actual de derechos fundamentales.

- La gravedad de la amenaza actual se corrobora en respuesta a un derecho de petición elevado por FEDe. Colombia, en la que la Fiscalía General de la Nación informó que ha emitido resoluciones de suspensión de órdenes de captura para *miembros representantes* de distintos grupos armados al margen de la ley, sustentadas en el artículo 3° del Decreto 1980 de 2012 -compilado en el artículo 2.1.6.3 del Decreto 1081 de 2015-, pese a que ninguna norma superior le otorga tal facultad.

En atención al traslado de la acción de tutela 2024-00179 remitido por El Juzgado Octavo Penal Para Adolescentes Con Función De Conocimiento De Bogotá, se procede a brindar alcance a la respuesta emitida por esta Dirección el 23 de octubre de 2024, con radicado No. 20245800024781 en el sentido de ampliar y complementar la información inicialmente suministrada brindando respuesta de fondo a lo solicitado por usted:

- Desde el año 2022 hasta la fecha, se han emitido 29 solicitudes de Resolución se suspensión temporal de órdenes de captura, discriminadas de la siguiente manera:
 - Seis Resoluciones de suspensión temporal de órdenes de captura para miembros representantes del "Ejército de Liberación Nacional" – Adjunto copias
 - Diecisiete Resoluciones de suspensión temporal de órdenes de captura para miembros representante del "Estado Mayor Central" - Adjunto copias
 - Cuatro Resoluciones de suspensión temporal de órdenes de captura para miembros representantes de la "Segunda Marquetalia" - Adjunto copias
 - Una Resolución de suspensión temporal de órdenes de captura para miembros representantes de las "Autodefensas Gaitanistas de Colombia AGC" - Adjunto copias

Documentos que se adjuntan en la presente respuesta.

Adicionalmente se aclara que, hasta la fecha, solo se han emitido las antes mencionadas resoluciones, siendo la última la Resolución 0398 del 29 de agosto de 2024, la que fue remitida en la primera respuesta.

DIRECCIÓN DE JUSTICIA TRANSICIONAL
AVENIDA CALLE 24 No. 52-61 BLOQUE F PISO 3 BOGOTÁ D.C. CODIGO POSTAL 111321
CONSULTADOR: 5702000 EXT: 11756
www.fiscalia.gov.co



Tomado de: Respuesta derecho de petición por parte de la Fiscalía General de la Nación (Anexo

- Recientemente, el 11 de mayo de 2026, la Fiscalía expidió la Resolución 0-0142 y con esta asumió la competencia para estudiar la suspensión de órdenes de captura de *miembros* de grupos armados, lo que demuestra una aplicación expansiva y sin control judicial, pues ahora no solo suspende órdenes de captura de *miembros representantes* sino también se autofacultó para suspender las órdenes de los *miembros* de organizaciones al margen de la ley.
- Asimismo, en el mes de mayo de 2026 el Espacio de Conversación Sociojurídico entre el Gobierno y el Ejército Gaitanista de Colombia anunció públicamente que más de 400 combatientes ingresarían a Zonas de Ubicación Temporal (ZUT), con efectos jurídicos inmediatos en la suspensión de órdenes de captura, incluidas aquellas con fines de extradición. Todos estos listados serían evaluados por la Fiscalía, pese a no contar con competencia constitucional ni legal para ello.

La permanencia de los efectos del artículo 3° del Decreto 1980 de 2012 -compilado en el artículo 2.1.6.3 del Decreto 1081 de 2015- representa una amenaza cierta, actual e inminente para el principio de legalidad, la separación de poderes y la reserva judicial en materia de libertad personal. Por ello, resulta indispensable la intervención urgente del juez contencioso administrativo para suspender provisionalmente los efectos del acto demandado mientras se resuelve de fondo su legalidad.

7.4 Petición cautelar:

En virtud de lo anterior se solicita respetuosamente al Consejo de Estado ordenar la suspensión provisional de los efectos del artículo 3° del Decreto 1980 de 2012 “*Por medio del cual se reglamenta la Ley 418 de 1997 prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006 y 1421 de 2010*”, compilado en el artículo 2.1.6.3. del Decreto 1081 de 2015.

VIII. COMPETENCIA

El Consejo de Estado es competente para conocer de la presente demanda, a la luz de lo dispuesto en el artículo 149, numeral 1° del CPACA según el cual:

“Artículo 149. Competencia del Consejo de Estado en única instancia. El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus secciones, subsecciones o salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que el reglamento disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos:

1. *De la nulidad de los actos administrativos expedidos por las autoridades del orden nacional, o por las personas o entidades de derecho privado que cumplan funciones administrativas en el mismo orden, salvo que se trate de actos de certificación o registro, respecto de los cuales la competencia está radicada en los tribunales administrativos”.*

La presente acción de nulidad simple es procedente en los términos del artículo 137 del CPACA, en la medida en que con ella se pretende la declaración de nulidad del artículo 3° del Decreto 1980 de 2012 expedido por la entidad demandada como autoridad del orden nacional.

IX. PRUEBAS

9.1 Pruebas aportadas con el escrito de demanda:

En el siguiente enlace se encuentran los medios probatorios aportados disponibles para consulta pública: <https://drive.google.com/drive/folders/111jQ14CCBRxDUxkfjGfmuAEKyX5jOC16>

Anexo 0	Certificado de existencia y representación legal de la Fundación para el Estado de Derecho.
Anexo 1	Decreto 1980 de 2012 “ <i>Por medio del cual se reglamenta la Ley 418 de 1997 prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006 y 1421 de 2010</i> ”.
Anexo 2	Diario Oficial 48.563.
Anexo 3	Respuesta de la Fiscalía General de la Nación a un derecho de petición.
Anexo 4	Consejero Comisionado de Paz. Resolución 120 de 2026 “ <i>por la cual se acepta un listado entregado por el miembro representante autorizado por el autodenominado Ejército Gaitanista de Colombia de personas que dicho grupo armado organizado reconoce como integrantes de este para su tránsito a las Zonas de Ubicación Temporal</i> ”.
Anexo 5	Fiscalía General de la Nación. Resolución 0-0142 “ <i>por medio de la cual se decide sobre una solicitud de la Oficina del Consejero Comisionado de Paz</i> ”.

9.2 Oficios:

Se solicita muy respetuosamente se libren los oficios correspondientes al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República - Oficina del Alto Comisionado para la Paz, a fin de que envíe copia de las actuaciones administrativas y documentales adelantadas con anterioridad a la expedición del Decreto 1980 de 2012.

X. NOTIFICACIONES

La parte demandante: **FEDe. Colombia** recibirá notificaciones:

Dirección: Calle 94 No. 21-76, Bogotá D.C

Teléfono: 3133935290

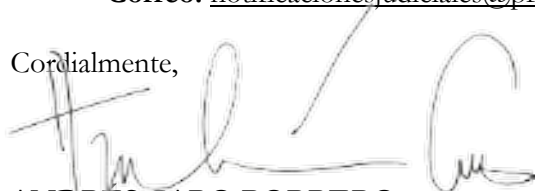
Correo: notificaciones@fedecolombia.org

Las partes demandadas: **presidente de la República** y **Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE)** recibirán notificaciones en:

Dirección: Carrera 8 No. 7-26.

Correo: notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co

Cordialmente,



ANDRÉS CARO BORRERO

C.C 1.136.883.888

Representante legal

FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO

NIT 901.652-590-1