NOTA DE RELATORÍA. Con fundamento en el oficio suscrito por el magistrado Alejando Linares Cantillo, de fecha 11 de julio de 2023, se procede a corregir el yerro de digitación que consta en la parte resolutiva de la presente providencia, indicando que la palabra correcta es INEXEQUIBLE.

ACCIÓN DE TUTELA CONTRA LA JURISDICCIÓN ESPECIAL PARA LA PAZ-Competencia de la Sección de Revisión, en primera instancia, y la Sección de Apelación del Tribunal para la Paz, en segunda instancia

(…) las acciones de tutela en contra de las providencias judiciales que profiera la JEP serán presentadas ante la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz y, eventualmente, su decisión podrá ser impugnada ante la Sección de Apelación de esa misma corporación –únicas secciones competentes para conocer de ellas–.

ACCIÓN DE TUTELA CONTRA LA JURISDICCIÓN ESPECIAL PARA LA PAZ-Modificación del régimen de competencia excede margen de configuración legislativa en materia procesal

(…) el inciso 1º del artículo 53 de la Ley 1922 de 2018 sí vulnera la Constitución. Esto, por cuanto el Legislador, al alterar el régimen de competencias para resolver acciones de tutela contra actos de la JEP asignándole esta función a la SecRVR y a la SecARVR, excedió el margen de configuración de que goza en la regulación de materias procesales y, por esa vía, trastocó lo preceptuado sobre el particular en normas superiores que, de forma clara, explícita y directa, radican en la Sección de Revisión y en la Sección de Apelación la competencia privativa para conocer este tipo de asuntos.

JURISDICCION ESPECIAL PARA LA PAZ-Objetivos

La JEP es el componente judicial del sistema integral y tiene como objetivo investigar y sancionar las conductas cometidas con anterioridad al 1° de diciembre de 2016, por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado colombiano, en especial respecto a conductas consideradas como graves violaciones de los Derechos Humanos o graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario.

JURISDICCION ESPECIAL PARA LA PAZ-Conformación

JURISDICCION ESPECIAL PARA LA PAZ-Tribunal para la Paz

POTESTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN PROCESOS JUDICIALES-Alcance

AMPLIA FACULTAD LEGISLATIVA EN MATERIA DE PROCEDIMIENTOS JUDICIALES-Límites

(…) en principio, el Legislador cuenta con un amplio margen de configuración para regular los procedimientos y las formas propias de cada juicio en que se materializan los derechos de acceso a la justicia y el debido proceso, incluido en este ámbito el aspecto relativo a la distribución de competencias entre las autoridades judiciales. Sin embargo, dicha libertad del Legislador encuentra un límite en el ordenamiento superior cuando la Constitución haya definido, de manera directa y explícita, una determinada competencia en cabeza de un órgano. En este caso, el principio de supremacía constitucional impone el sometimiento de la

ley a la Carta Política y obliga a que el Legislador se deba ceñir con estricto rigor a las reglas trazadas por el Constituyente, sin perjuicio de que, en ejercicio de sus atribuciones, pueda desarrollarlos a nivel legal, sin llegar a alterar o modificar aquellos contenidos normativos de mayor jerarquía.

CONFLICTO DE COMPETENCIA EN TUTELA-Reglas para dirimir conflictos ante la Jurisdicción Especial para la Paz

ACCION DE TUTELA CONTRA AUTORIDADES DE LA JURISDICCION ESPECIAL PARA LA PAZ-Reglas de procedencia

(…) solicitudes serán examinadas a la luz de los requisitos generales y causales específicas de procedencia decantadas por la jurisprudencia constitucional, de suerte que la protección ius fundamental deprecada solo podrá dispensarse cuando la afectación de los derechos sea consecuencia de la incursión de la autoridad jurisdiccional en uno de los defectos caracterizados a partir de la sentencia C-590 de 2005, siempre y cuando (i) la controversia ostente relevancia constitucional, (ii) la petición sea formulada dentro de un término razonable, (iii) se hubieran agotado todos los recursos al interior de la JEP no existiendo mecanismo idóneo y eficaz para reclamar la protección del derecho vulnerado o amenazado, (iv) se hubiese ventilado oportunamente el motivo de inconformidad en el marco del respectivo procedimiento, (v) de tratarse de una irregularidad procesal, que la misma tuviere un efecto decisivo o determinante, y (vi) la censura no se dirija contra aquellas decisiones no pasibles de ser enervadas mediante tutela, como las sentencias de tutela o de control abstracto de constitucionalidad.

SECCIÓN DE APELACIÓN DEL TRIBUNAL PARA LA PAZ DE LA JEP-Facultad para establecer en sus decisiones doctrina probable

(…) En su calidad de órgano de cierre hermenéutico de la JEP, la Sección de Apelación está habilitada para establecer a través de sus pronunciamientos doctrina probable, la cual debe entenderse de manera armónica y complementaria al respeto por el precedente judicial. Como lo subrayó esta corporación al efectuar la revisión de constitucionalidad respecto del proyecto de Ley Estatutaria de la Administración de Justicia en la JEP, la estipulación legal de la doctrina probable encuentra respaldo constitucional en los artículos 13 y 230 de la Carta Política, con miras a que el tratamiento que dispensan las autoridades judiciales a casos semejantes, materialice el principio de igualdad en el acceso a la justicia y se acompase con el carácter vinculante del precedente.

SECCIÓN DE APELACIÓN DEL TRIBUNAL PARA LA PAZ DE LA JEP-Facultad para expedir sentencias de unificación de jurisprudencia

SENTENCIAS INTERPRETATIVAS DE LA SECCIÓN DE APELACIÓN DEL TRIBUNAL PARA LA PAZ DE LA JEP-Características

(…) se trata de pronunciamientos esencialmente generales, impersonales y abstractos dirigidos a la interpretación de la ley, corresponde a esta Corte, a través del control de constitucionalidad respecto de interpretaciones judiciales, examinar la validez de tales decisiones a partir de un ejercicio de confrontación objetiva con el ordenamiento superior.

ACCIÓN DE TUTELA CONTRA SENTENCIAS INTERPRETATIVAS DE LA SECCIÓN DE APELACIÓN DEL TRIBUNAL PARA LA PAZ DE LA JEP-Improcedencia

(…) las SENIT propiamente interpretativas que no se pronuncian en torno a casos concretos

constituyen un nuevo supuesto exceptivo dentro del conjunto de providencias que no son susceptibles de acción de tutela a la luz de los requisitos generales de procedibilidad decantados por la jurisprudencia constitucional.

IMPEDIMENTOS Y RECUSACIONES-Garantía de independencia e imparcialidad del funcionario judicial

DECLARACION DE INEXEQUIBILIDAD-Efectos hacia el futuro

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

-Sala Plena-

SENTENCIA C-111 de 2023

Referencia: Expediente D-14960

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 53 de la Ley 1922 de 2018, “[p]or medio

de la cual se adoptan unas reglas de procedimiento para la Jurisdicción Especial para la Paz”

Demandante:

Guillermo Otálora Lozano

Magistrado Ponente:

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá D.C., veinte (20) de abril de dos mil veintitrés (2023)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. El 1° de septiembre de 2022, el ciudadano Guillermo Otálora Lozano, en ejercicio de la acción pública prevista en los artículos 40.6, 241 y 242 de la Constitución Política, formuló demanda de inconstitucionalidad mediante la cual solicitó a la Corte Constitucional declarar la inexequibilidad del artículo 53 de la Ley 1922 de 2018, “[p]or medio de la cual se adoptan

unas reglas de procedimiento para la Jurisdicción Especial para la Paz”, dado que considera que lo dispuesto en la norma es contrario al artículo 1°, inciso 3º del artículo transitorio 8 del Acto Legislativo 1 de 2017; al artículo 1° del Acto Legislativo 2 de 2017; al artículo 152 de la Constitución Política; y, a los artículos 25, 91, 92, 93, 96, 97 y 144 de la Ley Estatutaria 1957 de 2019.

1. Por auto del 19 de septiembre de 2022 el magistrado sustanciador admitió la demanda y, a su vez, dispuso (i) correr traslado del expediente a la Procuradora General de la Nación para que rindiera el concepto a su cargo (artículos 242.2 y 278.5 C.P. y 7 del Decreto Ley 2067 de 1991); (ii) fijar en lista el proceso, en aras de permitir la intervención ciudadana (artículo 7 del Decreto Ley 2067 de 1991); (iii) comunicar la iniciación del proceso al Presidente del Congreso de la República (artículos 244 C.P. y 11 del Decreto Ley 2067 de 1991); (iv) comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República y a los Ministerios del Interior, de Justicia y del Derecho, y de Defensa Nacional (artículo 11 del Decreto Ley 2067 de 1991); e, (v) invitar a participar a varias entidades, organizaciones, asociaciones y universidades del país para que presentaran por escrito su concepto sobre el asunto objeto de controversia1 (artículo 13 del Decreto Ley 2067 de 1991).

1. Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto Ley 2067 de 1991, procede la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

A. NORMA DEMANDADA

1. A continuación se transcribe el precepto demandado, de acuerdo con su publicación en el Diario Oficial 50.658 del 18 de julio de 2018:

«LEY 1922 DE 2018

Por medio de la cual se adoptan unas reglas de procedimiento para la Jurisdicción Especial para la Paz

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

[…]

ARTÍCULO 53. ACCIÓN DE TUTELA. Cuando la acción de tutela se interponga contra una providencia proferida por la Sección de Revisión corresponderá conocer de ella a la Sección de Primera Instancia para Casos de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad. La segunda instancia, a la Sección de Primera Instancia para Casos de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad en la eventualidad de que la Sección de Apelación se encontrare impedida.

El trámite de la acción de tutela se hará de conformidad con lo previsto en el Decreto número 2591 de 1991.»

A. CARGOS DE LA DEMANDA

1. El concepto de la violación consiste en dos acusaciones de inconstitucionalidad. La primera está asociada al presunto desconocimiento de las reglas de asignación de competencia en materia de tutelas tramitadas ante la Jurisdicción Especial para la Paz –en adelante JEP–, contenidas en los Actos Legislativos l y 2 de 2017 y en la Ley Estatutaria de la Administración

de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz. La segunda se relaciona con el supuesto desconocimiento de la reserva de ley estatutaria (artículo 152 C.P.), al referirse la disposición demandada a los procedimientos y recursos para la protección de los derechos fundamentales.

1. Primer cargo: Desconocimiento del artículo 1°, inciso 3º del artículo transitorio 8 del Acto Legislativo 1 de 2017, del artículo 1° del Acto Legislativo 2 de 2017 y los artículos 25, 91, 92, 93, 96, 97 y 144 de la Ley 1957 de 2019. En criterio del promotor de la acción, la disposición demandada no se acomoda a lo prescrito por los mencionados actos legislativos y normas estatutarias al reconocer competencia para resolver acciones de tutela a un órgano que no tiene asignada tal función en preceptos superiores.

1. El demandante describió el conjunto normativo que define las competencias de los órganos de la JEP para resolver sobre acciones de tutela interpuestas en contra de dicha autoridad judicial, así:

a. En primer lugar, afirmó que en el artículo 1°, artículo transitorio 8 del Acto Legislativo 1 de 2017 se indica con claridad que las acciones de tutela deberán ser presentadas ante el Tribunal para la Paz, y que "[l]a primera instancia será decidida por la Sección de Revisión. La segunda por la Sección de Apelaciones". Destacó que esta norma fue declarada exequible por la Corte mediante sentencia C-674 de 2017, específicamente en lo relacionado con la asignación de competencias a las secciones de revisión y apelación.

a. En segundo lugar, anotó que la Ley 1957 de 2019 –Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz (en adelante "LEAJJEP")–, en consonancia con lo establecido en el Acto Legislativo 1 de 2017, reconoce competencias específicas para la resolución de acciones de tutela sólo a las secciones de Revisión y Apelación del Tribunal para la Paz –artículos 96 y 97 de la LEAJJEP2–. De otro lado, en las disposiciones referidas a la

Sección de Primera Instancia para Casos de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad (en adelante "SecRVR") y la Sección de Primera Instancia para Casos de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad (en adelante "SecARVR") no se atribuye competencia alguna en materia de tutela –artículos 92 y 93 de la LEAJJEP–. Agregó que todas las disposiciones mencionadas fueron declaradas exequibles por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-080 de 2018.

a. Respecto de las competencias de la SecARVR, recordó que en el literal g. del artículo 93 de la LEAJJEP se estableció de manera expresa que a aquella sección se le podrían asignar otras funciones establecidas en la ley de procedimiento de la JEP, pero siempre que no resultaren contrarias a lo preceptuado en el punto 5.1.2 del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, firmado el día 24 de noviembre de 2016 (el "Acuerdo Final"). Dicho punto, en el parágrafo del numeral 52, "prevé que 'la acción de tutela deberá ser presentada ante el Tribunal para la Paz, único competente para conocer de ella'. Y seguidamente especifica cuáles Secciones del Tribunal detentan esa competencia, así: '[l]a primera instancia será decidida por la Sección de Revisión. La segunda por la Sección de Apelaciones'. No estipula nada más. De lo cual se infiere que el diseño de darle a la [SecARVR] esa función en tutela es contrario al punto 5.1.2 del Acuerdo. Por tanto, no puede decirse que esa competencia se infiera del artículo 93, literal g), de la Ley Estatutaria"3.

a. En opinión del demandante, el artículo 53 de la Ley 1922 de 2018 desconoce también el Acto Legislativo 2 de 2017, en tanto contraviene lo pactado en el Acuerdo Final sobre el juez competente en tutela. Manifiesta que "[s]egún el artículo 1º del Acto Legislativo 2 de 2017, los contenidos del Acuerdo 'que correspondan a […] derechos fundamentales definidos en la Constitución Política […] serán obligatoriamente parámetros de interpretación y referente de desarrollo y validez de las normas y las leyes de implementación y desarrollo del Acuerdo Final, con sujeción a las disposiciones constitucionales'" (énfasis añadido). Enfatizó que el Acuerdo Final trae un segmento sobre la competencia en tutela, ya citado: el punto 5.1.2, numeral 52, parágrafo, el cual dice de manera explícita que "la primera instancia [en tutela] será decidida por la Sección de Revisión. La segunda por la Sección de Apelaciones". Por tanto, como se trata de una materia relativa al derecho fundamental al juez competente

(artículos 29 y 86 C.P.), indicó que el Acuerdo Final es en este aspecto parámetro de ‘validez’ de las normas de implementación, dentro de las cuales se encuentra la Ley 1922 de 2018, que implementa el punto de justicia4.

1. Para el demandante estas incompatibilidades de la disposición demandada con normas superiores resultan especialmente graves si se tiene en cuenta que, como efecto del traslado de competencias de segunda instancia a la SecARVR, es esta, y no la Sección de Apelación del Tribunal para la Paz, la que está fungiendo como órgano de cierre en estos asuntos y, con ello, alterando el diseño constitucional de la JEP en materia de tutela. Explicó que con esto “la Sección de Apelación deja de ser el órgano de cierre hermenéutico y funcional, pues si esta es desplazada, así sea solo parcialmente, por la [SecARVR], ya no habría un órgano de cierre, sino al menos dos. No en todos los casos la Sección de Apelación decidirá las apelaciones e impugnaciones, ni sus decisiones deberán ser necesariamente acogidas por las demás Secciones, ya que una de ellas –la [SecARVR]– cuenta con la posibilidad de revocar los autos y las sentencias de la Sección de Apelación con ocasión de una demanda de tutela”5.

1. En suma, el actor alegó que la disposición demandada construye unas competencias en materia jurisdiccional, en oposición a los Actos Legislativos 01 y 02 de 2017 y a la LEAJJEP, pues les atribuye a la SecRVR y a la SecARVR competencias en materia de tutela que deberían reservarse exclusivamente a las Secciones de Revisión y de Apelación del Tribunal para la Paz, alterando con ello la arquitectura interna de la jurisdicción.

1. Segundo cargo: Desconocimiento de la reserva de ley estatutaria (Artículo 152 C.P.), por regular la competencia judicial en materia de acción de tutela. En opinión del demandante, “toda regulación del procedimiento de la acción de tutela, incluyendo la asignación de competencias a las autoridades judiciales para resolverla, tiene reserva de ley estatutaria”6, por lo que no podría ser alterada por medio de una ley ordinaria, naturaleza que tiene la disposición demandada.

1. Explicó que el criterio aplicable en la evaluación de la constitucionalidad de alteraciones a los procedimientos y recursos para la protección de derechos humanos debe ser estricto. Como ejemplo citó lo considerado en la sentencia C-284 de 2014, en la que se declaró inexequible una expresión del artículo 229 del CPACA que pretendía regular el proceso de tutela, sometiendo la aplicación de medidas cautelares a dicha disposición. Recordó que, respecto de la posible intromisión de la regulación ordinaria en asuntos propios del trámite de la acción de tutela, la Corte manifestó que "conviene reiterar en esta oportunidad la posición de la Corte en torno a que los asuntos de competencia en el proceso de tutela, están reservados a la ley estatutaria"7.

1. Conectando con el planteamiento del primer cargo, el demandante señaló que, si en gracia de discusión el Acto Legislativo 1 de 2017 permitiera alterar las competencias en materia de tutela al interior de la JEP, tal modificación le habría correspondido al legislador estatutario, no al ordinario. Relievó también que todos los temas a que se refiere la norma demandada ya fueron desarrollados en la LEAJJEP. En este sentido, sostuvo que la norma estatutaria ya regula "(i) la competencia de las secciones del Tribunal de la Paz en materia de tutela, y (ii) el nombramiento de conjueces en caso de impedimento de magistrados de las corporaciones judiciales. Es decir, todos los temas que pretende regular la norma demandada ya han sido regulados por leyes estatutarias, lo cual ratifica no solo que estamos en un caso de violación de la reserva de ley estatutaria, sino en el que, además, la ley ordinaria contraría la estatutaria y la propia Constitución"8.

1. Finalmente, el demandante subrayó la impropiedad de la disposición demandada al favorecer un esquema de impedimento que se predicaría del órgano o corporación judicial y no de los magistrados individuales. Asimismo, cuestionó el hecho de que las dificultades asociadas a conocer de la propia decisión judicial en sede de tutela no se hayan solucionado a través del mecanismo de los conjueces, escenario en el cual no se altera la competencia del órgano encargado de la solución de la correspondiente acción de tutela. Aún más, propuso que el mecanismo adecuado para solventar el vacío normativo que resultaría de

expulsar del ordenamiento la norma demandada se debería solucionar a través del recurso al mecanismo de los conjueces y los impedimentos de los que hablan los artículos 61 de la Ley 270 de 1996 y 103 de la LEAJJEP, respectivamente.

1. Concluyó el demandante que "el artículo 53 de la Ley 1922 de 2018 no solo es inconstitucional, por violar normas superiores y por invadir la competencia del legislador estatutario, sino que es innecesario. Las leyes existentes y los mecanismos institucionales vigentes ya proveen las herramientas para salvaguardar la independencia e imparcialidad en las tutelas que comprometan decisiones de la Sección de Apelación, sin desconocer las normas de competencia ni la arquitectura institucional de la JEP, que contempla a la Sección de Apelación como órgano de cierre de esta jurisdicción"9.

A. INTERVENCIONES

1. Durante el trámite se recibieron cuatro escritos de intervención oportunamente10, tres de los cuales solicitan la declaratoria de inexequibilidad del artículo 53 de la Ley 1922 de 2018.

1. En síntesis, los intervinientes argumentaron que el cargo por desconocimiento del artículo 1°, artículo transitorio 8 del Acto Legislativo 1 de 2017 está llamado a prosperar, porque las reglas de competencia para conocer de las acciones de tutela presentadas contra la JEP, establecidas en la norma cuestionada, son confusas y, por tanto, no garantizan el debido proceso y el acceso a la administración de justicia. Además indicaron que, respecto del acto legislativo, aquella norma contempla una regla de excepción cuando existan impedimentos, la cual modifica de forma parcial una disposición constitucional. Aunado a lo anterior, afirmaron que la alteración de competencias realizada por la norma demandada puede alterar la arquitectura constitucional y afectar la independencia y seguridad jurídica de la justicia transicional. En ese orden de ideas, no es posible otorgar atribuciones de juez de

segunda instancia en sede de tutela a la SecARVR si se respetan las competencias funcionales enmarcadas en el diseño constitucional de la JEP. En tal sentido, apuntaron que una de las figuras a emplear para garantizar la imparcialidad en la adopción de la decisión es la de los conjueces.

1. De otra parte, sostuvieron que el cargo por violación del artículo 152 de la Constitución Política también es acertado, en tanto la definición de la competencia orgánica en los procesos de tutela debería estar contenida en una ley estatutaria y no en una ordinaria, aún dentro del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, conocido como fast track.

A. CONCEPTO DE LA PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN

1. La Procuradora General de la Nación solicitó a la Corte declarar la inexequibilidad de la norma demandada. Argumentó que el Legislador excedió su margen de configuración, en tanto introdujo una modificación que desconoce la jerarquía normativa consagrada en el artículo 4° de la Carta Política y, en ese sentido, no estaba habilitado –ni siquiera por conducto de una ley estatutaria– para alterar la distribución de competencias establecida en el artículo 8 transitorio del Acto Legislativo 1 de 2017 en la búsqueda de alternativas para asegurar la imparcialidad en la resolución de acciones de tutela contra las actuaciones de la JEP.

1. Consideró que, si en gracia de discusión se admitiera la posibilidad de que el Congreso regulara las competencias fijadas en la Constitución, en todo caso se presentaría un desconocimiento del artículo 152 superior, dado que las normas relativas al recurso de amparo tienen reserva de ley estatutaria, por tratarse del mecanismo a través del cual se protegen los derechos fundamentales, y la Ley 1922 de 2018 fue expedida bajo el trámite legislativo ordinario.

1. En síntesis, los escritos de intervención y las solicitudes presentadas ante la Corte se resumen así:

Interviniente

Argumentos

Solicitud

Universidad de los Andes – Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión Social (PAIIS)

Las reglas de competencia de la acción de tutela contra acciones u omisiones de la JEP generan confusión respecto a la Sección de Apelación y otros aspectos, lo que "genera un vacío legal que puede ocasionar una lesión en el debido proceso y el acceso a la justicia"11.

El procedimiento de la acción de tutela no puede ser regulado mediante ley ordinaria, por tratarse del mecanismo para la protección de los derechos fundamentales.

Ministerio de Justicia y del Derecho

"[L]a regulación del artículo 53 de la Ley 1922 de 2018 no está desconociendo o reemplazando en su totalidad las reglas de competencia previstas en el Artículo 8º transitorio del Acto legislativo 01 de 2017. En efecto, al realizar una interpretación sistemática se puede deducir que la norma general de competencia de tutelas contra la JEP sigue siendo la prevista por el Acto legislativo 01 de 2017, es decir, la primera instancia corresponde a la Sección de Revisión, mientras que la segunda a la Sección de Apelaciones. Sin embargo, el legislador quiso establecer una excepción a dicha norma en los eventos en que se presenten impedimentos. (…) De ese modo, si la tutela es interpuesta contra una decisión adoptada por la Sección de Revisión, el artículo 53 de la Ley 1922 de 2018 le suprime la competencia a

dicha Sección de Revisión y la delega a la Sección de Primera Instancia para Casos de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad. Esto con el fin de evitar que la misma sección que actúa como accionada tenga la competencia para decidir la acción de tutela en primera instancia. En el mismo sentido, el mencionado artículo 53 señala que la segunda instancia”12.

Pese a que el fin es garantizar la imparcialidad en las decisiones de tutela, y que se trata de una regla de excepción, “lo cierto es que una norma de rango legal termina modificando parcialmente una disposición constitucional”13 y, por lo tanto, es inexequible.

La norma demandada también viola la reserva de ley estatutaria, porque según la jurisprudencia constitucional (sentencias C-284 de 2014 y C-870 de 2014), “la definición de la competencia en procesos de tutela es un asunto que debe regularse por medio de una ley estatutaria”14.

Inexequibilidad

Universidad Libre de Colombia – Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho

“[S]e presenta una confusión respecto de las atribuciones legales para los trámites de tutela en comparación con las disposiciones de carácter constitucional y con el Acuerdo Final, además de observarse una vulneración de la reserva legal de la ley estatutaria, puesto que asume el rol que debe llevarse a cabo sobre las tutelas ante la JEP y, este asunto, al ser uno que aborda un recurso pata la protección de ‘derecho y deberes fundamentales de las personas’ (…), debe surtirse mediante un trámite de ley estatutaria”15.

“Si se toma como referencia una interpretación literal de las disposiciones contenidas en el Acuerdo Final y en los Actos Legislativo 01 y 02 de 2017 es posible determinar que existe un parámetro específico de competencia funcional en relación con las instancias en las que debe

resolverse un trámite de tutela dentro de la JEP. (…) No se entiende entonces por qué se le otorgan atribuciones a la [SeARVR], ya que el art. 53 de la Ley 1922 de 2018 permite delegar la segunda instancia a esta Sección "'en caso de que la Sección de Apelación se encontraré impedida'"16.

La "competencia orgánica y funcional para conocer las tutelas contra las decisiones de las Sección de revisión y apelación de la JEP tiene reserva de ley estatutaria pues regula el procedimiento que los jueces de la JEP deben seguir para proteger un derecho fundamental. En conclusión, el art. 53 de la Ley 1922 de 2018 es una norma ordinaria tipo fast track que debió regularse por el mismo procedimiento fast track pero mediante una ley estatutaria"17.

Inexequibilidad

Jurisdicción Especial contra la Paz

Dada la presunción de constitucionalidad de la norma demandada, la JEP lo ha venido aplicando. En esa medida, "[e]n procesos de amparo en los que la [Sección de Apelación] ha estado impedida para resolver la impugnación por hacer parte del extremo pasivo de la demanda y haber proferido la providencia objeto de tutela, se ha abstenido de resolver la impugnación. En su lugar, la [SecARVR] ha decidido la segunda instancia, mediante fallos que posteriormente acata la [Sección de Apelación]"18.

La operación del asunto se dio, en primer lugar, a través de la remisión de asuntos de la Sección de Apelación a la SecARVR por conducto de la Secretaría General; y posteriormente, la secretaría ajustó el reparto para remitir directamente a la SecARVR las impugnaciones contra la Sección de Apelación.

Ninguna

Se limita a “poner de presente la realidad institucional de la JEP y la manera en que el Tribunal para la Paz ha interpretado y aplicado el artículo 53 de la Ley 1922 de 2018”

Procuradora General de la Nación

De acuerdo con lo establecido en el artículo 8 transitorio del Acto Legislativo 1 de 2017 y el artículo 147 de la Ley Estatutaria 1957 de 2019, las acciones de tutela presentadas con ocasión de las acciones u omisiones de los órganos de la JEP deberán ser presentadas ante el Tribunal para la Paz y serán conocidas en primera instancia por la Sección de Revisión y en segundo grado por la Sección de Apelación.

Según el artículo 53 de la Ley 1922 de 2018, cuando la acción de tutela se dirija contra una providencia dictada por la Sección de Revisión, esta será conocida por la SecRVR y apelable ante la Sección de Apelación, o, cuando ella se encuentre impedida, ante la SecARVR.

En autos 563 de 2018, 639 de 2018 y 756 de 2018, la Corte Constitucional sostuvo que el mencionado artículo 53 contiene una regla válida de competencia, que establece un factor subjetivo. Posteriormente, en auto 234 de 2020 consideró que esa norma debía ser inaplicada por no ser estatutaria, de tal forma que “el único factor subjetivo de competencia válido en casos de recursos de amparo contra las autoridades de la Jurisdicción Especial para la Paz se encuentra establecido en el artículo 8° transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017, reproducido en el artículo 147 de la Ley 1957 de 2019”19.

“Finalmente, en el auto 234 de 2020, se precisó que (…) en los eventos en que los recursos de amparo contra las actuaciones de las Secciones de Revisión o Apelaciones del Tribunal para la Paz puedan afectar la imparcialidad de los magistrados por haber participado en la decisión objeto de cuestionamiento en la acción de tutela, estos deberán manifestar su ‘impedimento para decidir el debate constitucional’”20.

En ese contexto, se observa que la norma demandada vulnera la jerarquía del sistema

normativo prevista en el artículo 4 de la Constitución al desconocer “la distribución de competencias en materia de tutela establecida en el artículo 8° transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017”21, pues esa norma no establece excepciones y opera como límite al margen de configuración legislativa, de tal manera que el legislador “puede establecer mecanismos para asegurar la imparcialidad en la resolución de los recursos de amparo, (…) [pero estos] no pueden alterar la distribución para estudiarlos fijada en el texto constitucional”22.

Entonces, “al haberse realizado una distribución de competencias en materia de tutela contra las providencias de la Jurisdicción Especial para la Paz directamente en la Carta Política, el legislador no tenía la facultad de modificarla, incluso ni siquiera por medio de una ley estatutaria”23.

En todo caso, si se aceptara que el Legislador podía establecer las reglas cuestionadas, habría violado la reserva de ley estatutaria, pues los derechos fundamentales deben ser regulados mediante leyes estatutarias (artículos 152 y 153 C.P.); la acción de tutela es un mecanismo para la protección de los derechos fundamentales que procede contra los órganos de la JEP (art. 86 C.P. y art. 8 transitorio del Acto Legislativo 1 de 2017); “las reglas de competencia para conocer de las acciones de tutela son disposiciones que ordenan el procedimiento de amparo y, por consiguiente, están sujetas a reserva de ley estatutaria”24 (sentencias C-055 de 1995, C-284 de 2014 y C-870 de 2014); y “[e]n el artículo 53 de la Ley 1922 de 2018, expedida bajo las reglas del trámite legislativo ordinario, se reguló la competencia para conocer de las acciones de tutela interpuestas contras las Secciones de Revisión y Apelaciones”25 de ese tribunal.

Inexequibilidad

Además, la Corte debe precisar “el procedimiento a seguir en caso de acciones de tutela

contra las Secciones de Revisión y Apelaciones del Tribunal para la Paz”26

I. CONSIDERACIONES

A. COMPETENCIA

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241.4 de la Constitución, la Corte es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, dado que la norma demandada se inserta en una ley de la República.

A. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA JURÍDICO Y ESTRUCTURA DE LA DECISIÓN

1. Reunidos como están los presupuestos de aptitud sustantiva, le corresponde a la Sala Plena dilucidar dos problemas jurídicos. En primer lugar, determinar si el artículo 53 de la Ley 1922 de 2018 desconoce el artículo transitorio 8, inciso 3º, del artículo 1° del Acto Legislativo 1 de 2017, el artículo 1° del Acto Legislativo 2 de 2017 y los artículos 25, 91, 92, 93, 96, 97 y 144 de la Ley Estatutaria 1957 de 2019, por asignar competencia para resolver acciones de tutela en contra de la JEP a la Sección de Primera Instancia para Casos de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad y a la Sección de Primera Instancia para Casos de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad del Tribunal para la Paz. En segundo lugar, establecer si el artículo 53 de la Ley 1922 de 2018 transgrede el artículo 152 de la Constitución Política, por desconocer la reserva de ley estatutaria en relación con la regulación del régimen de competencias en materia de acción de tutela.

1. Para dar respuesta a estos interrogantes, la Sala procederá a efectuar primero el estudio

de las siguientes materias: (i) la estructura del Tribunal para la Paz y el alcance de la norma acusada; (ii) las reglas de competencia fijadas en la Constitución como límite al Legislador; y, (iii) la jurisprudencia constitucional en torno a la definición de competencias en materia de tutela en la JEP. A partir de estos elementos de juicio, examinará la validez constitucional de la norma demandada y, de ser pertinente, se proseguirá con el análisis del segundo problema jurídico, abordando para el efecto (iv) la reserva de ley estatutaria en materia de la regulación del procedimiento de la acción de tutela.

A. ESTRUCTURA DEL TRIBUNAL PARA LA PAZ DE LA JEP Y ALCANCE DE LA NORMA ACUSADA

1. Estructura del Tribunal para la Paz. El Acuerdo Final, a través de su punto 5, creó el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición como un conjunto de medidas y mecanismos orientados a la satisfacción de los derechos de las víctimas. Este sistema integral (SIVJRNR) fue incorporado al ordenamiento jurídico colombiano a través del Acto Legislativo 1 de 201727 y, a su vez, creó los mecanismos y medidas de naturaleza judicial y extrajudicial que lo componen, a saber: (i) la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición; (ii) la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el Contexto y en Razón del Conflicto Armado; (iii) la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP); (iv) las medidas de reparación integral para la construcción de paz; y, (v) las garantías de no repetición.

1. La JEP es el componente judicial del sistema integral y tiene como objetivo investigar y sancionar las conductas cometidas con anterioridad al 1° de diciembre de 2016, por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado colombiano, en especial respecto a conductas consideradas como graves violaciones de los Derechos Humanos o graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario. En este sentido, para cumplir con su mandato, la JEP cuenta con tres Salas de Justicia, a saber: (i) la Sala de Amnistía o Indulto28; (ii) la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas29; y, (iii) la Sala de

Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas30. Además, cuenta con un Tribunal para la Paz, que es el órgano de cierre y la máxima instancia de dicha jurisdicción31, compuesto por cinco secciones cada una con sus funciones autónomas32 e independientes, así: dos secciones de primera instancia para (i) Casos de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad –SecRVR–33 y para (ii) Casos de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad –SecARVR–34; (iii) una Sección de Revisión de Sentencias35; (iv) una Sección de Apelación36; y, (v) una Sección de Estabilidad y Eficacia37.

1. La Sección de Primera Instancia para Casos de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad –SecRVR– es la encargada de juzgar a los comparecientes que reconozcan responsabilidad y acepten el máximo de verdad en el marco de un proceso dialógico, por lo cual deberá proferir sentencias de primera instancia e imponer sanciones propias38 en contra de los condenados39. Por su parte, la Sección de Primera Instancia para Casos de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad –SecARVR– es la competente para celebrar juicios contradictorios de comparecientes acusados por la Unidad de Investigación y Acusación –UIA–40 cuando estos no reconozcan su responsabilidad o realicen un reconocimiento tardío41. Por consiguiente, esta sección podrá proferir sentencias de primera instancia y ordenar la realización de sanciones ordinarias42 (cuando no se reconoce responsabilidad) o alternativas43 (cuando hay un reconocimiento de responsabilidad tardío).

1. La Sección de Revisión tiene asignadas varias funciones44, entre las que se hallan siguientes: en primer lugar, cuando no proceda la renuncia a la persecución penal y a solicitud de la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas, esta sección decidirá sobre la sustitución de la sanción penal proferida por la justicia ordinaria imponiendo sanciones propias o alternativas, siempre que se haya aceptado responsabilidad y aportado el máximo de verdad. En segundo lugar, podrá revisar las sentencias condenatorias proferidas por la jurisdicción ordinaria y, asimismo, revisar excepcionalmente las resoluciones o sentencias proferidas por la JEP cuando se cumplan los requisitos establecidos en la Ley Estatutaria 1957

de 2019. En tercer lugar, resolverá los conflictos de competencias entre las salas, entre estas y la Unidad de Investigación y Acusación o cualquiera otro conflicto o colisión que surja al interior de la JEP. Por último, conocerá en primera instancia de las acciones de tutela contra decisiones de la JEP.

1. Por su parte, la Sección de Apelación45 es la competente para decidir las impugnaciones frente a las sentencias proferidas por cualquiera de las secciones de primera instancia. Asimismo, podrá decidir los recursos de apelación que se interpongan contra las resoluciones de las Salas de Justicia de la JEP y las Secciones del Tribunal para la Paz. Por último, es la competente para decidir en segunda instancia las acciones de tutela instauradas en contra de las decisiones de algún órgano de la JEP.

1. Teniendo en cuenta lo anterior, es importante especificar la distribución de competencias al interior del Tribunal para la Paz, en el marco del procedimiento de acción de tutela. Así, el artículo 1°, artículo 8 transitorio del Acto Legislativo 1 de 2017 establece que "las peticiones de acción de tutela deberán ser presentadas ante el Tribunal para la Paz, único competente para conocer de ellas. La primera instancia será decidida por la Sección de Revisión. La segunda por la Sección de Apelaciones. El fallo de tutela podrá ser revisado por la Corte Constitucional"46.

1. A su turno, el artículo 1° del Acto Legislativo 2 de 2017 prescribe que "[e]n desarrollo del derecho a la paz, los contenidos del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, firmado el día 24 de noviembre de 2016, que correspondan a normas de derecho internacional humanitario o derechos fundamentales definidos en la Constitución Política y aquellos conexos con los anteriores, serán obligatoriamente parámetros de interpretación y referente de desarrollo y validez de las normas y las leyes de implementación y desarrollo del Acuerdo Final, con sujeción a las disposiciones constitucionales"47. Respecto de la acción de tutela, el Acuerdo Final, en el punto 5 dedicado a las víctimas del conflicto, acápite 5.1.2, numeral 52, parágrafo, señala que "[l]a acción de tutela procederá contra las acciones u omisiones de los órganos de la Jurisdicción Especial para la Paz, que hayan violado, violen o amenacen los derechos

fundamentales” y precisa que “[l]a petición de acción de tutela deberá ser presentada ante el Tribunal para La Paz, único competente para conocer de ellas. La primera instancia será decidida por la Sección de Revisión. La segunda por la Sección de Apelaciones.”

1. De igual manera, la LEAJJEP –Ley 1957 de 2019–, en sus artículos 97, literal k. y 96, literal c., replica la competencia para conocer acciones de tutela en cabeza de la Sección de Revisión y de la Sección de Apelación, en primera y segunda instancia, respectivamente48.

1. Vale la pena subrayar, a su vez, que la Ley Estatutaria en mención determinó que “en todo caso, en materias legales, la sección de apelación del Tribunal para la Paz es el órgano de cierre hermenéutico de la JEP”49. Al respecto, la Corte Constitucional en sentencia C-080 de 2018 precisó que “[e]l Legislador, al asignar una competencia específica a la Sección de Apelación del Tribunal –órgano de la propia jurisdicción– de actuar como máxima instancia interpretativa de la Jurisdicción Especial para la Paz, previó un mecanismo de garantía de la autonomía jurisdiccional frente a las demás jurisdicciones, coherente con la especialidad y competencia preferente de ésta”50.

1. Alcance de la norma acusada. De acuerdo con la exposición de motivos del proyecto de ley cuya aprobación daría paso a la Ley 1922 de 201851, las reglas de procedimiento para la JEP están encaminadas a materializar el componente de justicia del Sistema Integral de Justicia, Verdad, Reparación y No Repetición, y desarrollan el punto 5 del Acuerdo Final.

1. En el marco de los propósitos y finalidades de estas normas procesales para el cabal funcionamiento de la JEP, la exposición de motivos del proyecto de ley resalta lo siguiente:

«Las reglas procedimentales de la JEP fueron ajustadas a lo previsto en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, al Acto Legislativo 01 de 2017, la Ley 1820 de 2016, así como a lo decidido por la Corte Constitucional en las Sentencias C-674 de 2017 y C-007 de 2018. Su propósito principal será complementar, en lo estrictamente necesario, lo dispuesto en la Ley Estatutaria de Administración de Justicia en la JEP, evitando reiteraciones normativas.

Aquellos temas que fueron regulados in extenso por la Constitución Política y el legislador estatutario no fueron abordados en el proyecto de ley "por medio del cual se establecen unas Reglas del Procedimiento para la Jurisdicción Especial para la Paz" (RPJEP), como por ejemplo, los factores de competencia (temporal, personal, material, etcétera), las funciones de cada Sala y Sección, la selección de casos, entre otros. Con el establecimiento de unas reglas procesales para la JEP se evita incurrir en repeticiones normativas innecesarias y, al mismo tiempo, se profundiza sobre aquellos aspectos insuficientemente tratados o carentes de regulación en el ordenamiento jurídico existente.»52 (Se subraya)

1. Dentro de este compendio de reglas para la administración de justicia transicional, el artículo 53 de la Ley 1922 de 2018, intitulado "ACCIÓN DE TUTELA", está inserto en el capítulo tercero sobre procedimientos ante la Sección de Revisión, dentro del título tercero relativo a otros procedimientos ante las salas y secciones de la JEP, que pertenece a su vez al libro segundo que regula los procesos ante la JEP.

1. La mencionada disposición legal está conformada por dos incisos. El primero de ellos tiene dos previsiones: en primer lugar, establece que las acciones de tutela que se instauren en contra de decisiones de la Sección de Revisión serán conocidas en primera instancia por la SecRVR; en segundo lugar, señala que, si la Sección de Apelación estuviere impedida para decidir, el conocimiento de dichas acciones en segunda instancia corresponderá a la SecARVR.

1. De ese modo, la norma cuyo control de constitucionalidad es objeto del presente proceso crea una competencia principal en cabeza de la SecRVR para resolver en primera instancia acciones de tutela en contra de providencias proferidas por la Sección de Revisión y, al mismo tiempo, dota de una nueva competencia de carácter residual a la SecARVR para tramitar recursos de amparo en segunda instancia, en aquellos eventos en los que concurran circunstancias que, conforme a la ley, comprometan la imparcialidad de la autoridad jurisdiccional investida de competencia preferente.

1. Por otra parte, el segundo inciso del artículo acusado se limita solamente a disponer que las acciones de tutela a que se alude seguirán las reglas de trámite contempladas en el Decreto Ley 2591 de 1991.

1. El desglose de cada uno de los contenidos prescriptivos del artículo 53 de la Ley 1922 de 2018 permite dilucidar su alcance desde una perspectiva más depurada y, en ese sentido, identificar que es el inciso 1º de la citada norma lo que constituye el objeto de la controversia en el presente juicio de constitucionalidad, comoquiera que es allí donde se les extiende competencia para conocer acciones de tutela a órganos del Tribunal para la Paz distintos a la Sección de Revisión y a la Sección de Apelación.

1. En ese orden de ideas, ha de colegirse que, para dar respuesta a los problemas jurídicos que ocupan la atención de la Sala Plena, el análisis debe orientarse y limitarse al escrutinio del referido inciso 1º del artículo 53 de la Ley 1922 de 2018, puesto que dentro de este proceso no se cuestiona la validez de la remisión normativa a que se contrae el inciso 2º ibídem, que impone a las autoridades de la JEP la aplicación del régimen procedimental de la acción de tutela en lo que a esta clase de asuntos concierne.

A. LAS REGLAS COMPETENCIALES FIJADAS EN LA CONSTITUCIÓN COMO LÍMITE AL LEGISLADOR

1. De acuerdo con los numerales 1 y 2 del artículo 150 de la Constitución, dentro de las funciones del Congreso de la República se hallan comprendidas las facultades de hacer, reformar y derogar las leyes, así como de expedir códigos en todos los ramos. A partir de dicha cláusula superior, esta corporación ha reiterado que el Legislador goza de una amplia libertad de configuración a la hora de establecer las reglas adjetivas que definan y regulen los procedimientos legales, tanto judiciales como administrativos, para el ejercicio de los derechos de las personas53.

1. Dentro del ámbito procesal, esta atribución "le permite al legislador fijar las reglas a partir de las cuales se asegura la plena efectividad del derecho fundamental al debido proceso (artículo 29 C.P.), y del acceso efectivo a la administración de justicia (artículo 229 C.P.). Además, son reglas que consolidan la seguridad jurídica, la racionalidad, el equilibrio y finalidad de los procesos, y permiten desarrollar el principio de legalidad propio del Estado Social de Derecho."54

1. Una de las varias materias en las que se materializa la libertad de configuración del Legislador en el ámbito procesal consiste en la facultad de "disponer el régimen de competencias que le asiste a cada autoridad"55, asunto que se conecta directamente con el debido proceso en su dimensión de garantía de juez natural, habida cuenta de que el artículo 29 de la Constitución consagra que "[n]adie podrá ser juzgado sino […] ante juez o tribunal competente", lo que, a su vez, guarda concordancia con el artículo 8° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

1. Así, desde muy temprano, esta corporación ha reconocido que, sobre la base de criterios políticos y de racionalización de la administración de justicia, la radicación de competencias

en los órganos jurisdiccionales hace parte, en principio, del margen de configuración propio del Legislador56. Desde esa perspectiva, se ha señalado que “la radicación de una competencia en una determinada autoridad judicial, no configura una decisión de índole, exclusivamente, constitucional sino que pertenece al resorte ordinario del legislador57, siempre y cuando el constituyente no se haya ocupado de asignarla de manera explícita entre los distintos entes u órganos del Estado.”58 (se resalta y subraya).

1. En ese sentido, sobre la definición del régimen de competencias en cabeza de las autoridades jurisdiccionales, esta Corte ha relievado que “la competencia de los jueces y magistrados es un asunto que corresponde definir a la ley, a menos que aquella haya sido fijada directamente por la Constitución Política, caso en el cual la facultad de regulación legal se dirige a determinar y desarrollar los aspectos específicos de esa competencia, la manera como debe ser ejercida por la autoridad respectiva y, en general, todos los demás elementos del procedimiento que permiten la activación y ejercicio de la competencia”59 (se resalta y subraya).

1. De modo que, aunque efectivamente al Congreso de la República le haya sido deferida por la Carta Política la libertad de configuración normativa en lo relativo a la definición de los procedimientos y de las formas propias de cada juicio, tal atribución se encuentra sujeta a los precisos límites que el ordenamiento superior le demarca60. En efecto, la observancia del principio de supremacía constitucional contemplado en el artículo 4° de la Carta Política se traduce en que el Legislador no está autorizado para modificar materias procesales que hayan sido directamente reguladas por el Constituyente61. Como lo ha subrayado esta corporación, “en los casos en los cuales el legislador regula una materia procesal que ha sido directamente tratada por el Constituyente, el margen de configuración se restringe a la imposibilidad de modificar lo previsto, pudiendo desarrollar su contenido62 o incluso adicionar elementos nuevos, siempre que no se altere lo regulado en la Carta”.63

1. Lo anterior significa que, en lo que atañe puntualmente a la asignación de competencias a

las autoridades que administran justicia, la anotada restricción implica que la ley no puede hacer caso omiso de aquellos preceptos supralegales que han fijado determinadas competencias de manera expresa y directa, de suerte que el Congreso sólo está autorizado para desarrollarlos, mas no puede llegar a trastocarlos. Dicho de otro modo, al erigirse el propio texto constitucional como un franco límite a la iniciativa legislativa en materia de distribución de competencias entre órganos jurisdiccionales, cabe deducir que, a mayor grado de definición de una determinada competencia en la Constitución, menor es entonces el margen de libre configuración de que goza el Legislador para regular tal materia64.

1. De lo antedicho se puede concluir que, en principio, el Legislador cuenta con un amplio margen de configuración para regular los procedimientos y las formas propias de cada juicio en que se materializan los derechos de acceso a la justicia y el debido proceso, incluido en este ámbito el aspecto relativo a la distribución de competencias entre las autoridades judiciales. Sin embargo, dicha libertad del Legislador encuentra un límite en el ordenamiento superior cuando la Constitución haya definido, de manera directa y explícita, una determinada competencia en cabeza de un órgano. En este caso, el principio de supremacía constitucional impone el sometimiento de la ley a la Carta Política y obliga a que el Legislador se deba ceñir con estricto rigor a las reglas trazadas por el Constituyente, sin perjuicio de que, en ejercicio de sus atribuciones, pueda desarrollarlos a nivel legal, sin llegar a alterar o modificar aquellos contenidos normativos de mayor jerarquía.

A. JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL EN TORNO A LA DEFINICIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE TUTELA EN LA JEP

1. La Corte Constitucional ha tenido oportunidad de abordar la cuestión relativa a las normas que determinan la competencia para resolver acciones de tutela en contra de la JEP, tanto al ejercer el control abstracto de constitucionalidad sobre las reformas a la Carta Política introducidas en virtud del Acuerdo Final, como al dirimir conflictos de competencia entre autoridades de dicha jurisdicción, en relación con el conocimiento de recursos de amparo

específicos.

1. En la sentencia C-674 de 2017, este tribunal efectuó la revisión de constitucionalidad del Acto Legislativo 1 de 2017, “por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones”.

1. Al analizar el artículo 1°, artículo transitorio 8° de dicha reforma constitucional –que desarrolla la procedencia de la acción de tutela contra acciones y omisiones de la JEP–, la Sala Plena evidenció que el esquema originalmente diseñado por el constituyente derivado asignó el conocimiento de estas a la Sección de Revisión, en primera instancia, y a la Sección de Apelación, en segunda, lo cual resultaba compatible con la Constitución. Por el contrario, advirtió que la eventual selección y revisión de dichas acciones de tutela por parte de la Corte Constitucional quedaba supeditada a la aquiescencia de los representantes de la JEP, situación que comportaba un desconocimiento del sistema de frenos y contrapesos que hacía inoperante, en la práctica, la posibilidad de un control inter-orgánico de las instancias de justicia transicional por parte de esta corporación. Dicho condicionamiento al mecanismo de revisión de las tutelas también despojaba al recurso de amparo de su eficacia como mecanismo de protección de derechos fundamentales y anulaba la supremacía de la Constitución. Bajo esa comprensión, la Sala Plena concluyó:

«En este orden de ideas, se declarará la inexequibilidad de las previsiones del Acto Legislativo 01 de 2017 que establecen el modelo de selección y revisión de las sentencias de tutela proferidas por la JEP por parte de la Corte Constitucional, en el entendido de que el efecto jurídico de esta declaratoria es que los procesos de selección y revisión se sujetarán a las reglas generales establecidas en la Constitución y la ley. Adicionalmente, este Tribunal se abstendrá de declarar la inconstitucionalidad de las disposiciones que asignan a la Sección de Revisión y a la Sección de Apelaciones del Tribunal para la Paz la competencia para resolver las acciones de tutela en primera y en segunda instancia, considerando que con la

intervención de la Corte Constitucional se restaura el sistema de controles interorgánicos, y se activa nuevamente la garantía jurisdiccional de la supremacía de la Carta Política y de los derechos fundamentales de las personas que son destinatarias de las decisiones de la JEP. Asimismo, se abstendrá que declarar la inexequibilidad del aparte normativo que determina que las sentencias que revisen las decisiones de tutela de la JEP deben ser resueltas por la Sala Plena, en tanto esta previsión no menoscaba el sistema de frenos y contrapesos al poder, ni la supremacía constitucional ni el deber del Estado de asegurar los derechos de la sociedad y de las víctimas, y por el contrario, brinda mayores garantías de legitimidad a los fallos que en este escenario profiera este Tribunal.»65 (se subraya)

1. Así las cosas, con el fin de restaurar el equilibrio institucional en lo que a las acciones de tutela contra la JEP concernía, la Corte modificó el esquema de selección y revisión previsto en el Acto Legislativo 1 de 2017, pero preservó la distribución original de competencias allí contemplada para conocer de estos asuntos en instancias dentro de la jurisdicción especial, de modo que se mantuvo inalterado el conocimiento de tutelas en primera instancia por parte de la Sección de Revisión y en segunda instancia por parte de la Sección de Apelaciones del Tribunal para la Paz.

1. Posteriormente, en la sentencia C-080 de 2018, la Corte adelantó el control automático de constitucionalidad del Proyecto de Ley Estatutaria número 08 de 2017 Senado, 016 de 2017 Cámara, “Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz” –el cual, posteriormente, se convertiría en la Ley Estatutaria 1957 de 2019–.

1. En aquella providencia, al estudiar el artículo 96 del proyecto de ley, la Corte revisó las funciones asignadas a la Sección de Apelación del Tribunal para la Paz, entre ellas la de decidir en segunda instancia las acciones de tutela instauradas en contra de las decisiones de algún órgano de la JEP (literal c.). La Sala Plena encontró que esta competencia se alineaba con los derechos a la impugnación y a la doble instancia contemplados en los artículos 29 y 31 de la Carta, por lo que declaró su constitucionalidad.

1. En relación con el artículo 97 ibidem, a cuyo tenor una de las funciones de la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz era la de conocer en primera instancia de las acciones de tutela instauradas contra decisiones de la jurisdicción –literal k.–, esta corporación evidenció que dicha disposición constituía una reproducción del contenido del artículo 1°, inciso 3° del artículo transitorio 8 del Acto Legislativo 1 de 2017, el cual había sido objeto de control de constitucionalidad en la sentencia C-674 de 2017, por lo que resolvió declarar su constitucionalidad.

1. De esta manera, la Corte reafirmó que estaba revestida de validez constitucional la distribución competencial para el conocimiento de acciones de tutela al interior de la JEP, en el sentido de que la primera instancia es del resorte de la Sección de Revisión y la segunda corresponde a la Sección de Apelación, teniendo en cuenta que el Legislador estatutario siguió al pie de la letra lo establecido sobre el particular en el Acto Legislativo 1 de 2017.

1. Sin perjuicio de lo definido en las citadas decisiones de control abstracto de constitucionalidad, la postura de esta corporación al momento de dirimir conflictos de competencia ha reconocido en el artículo 53 de la Ley 1922 de 2018 una regla de competencia válida para determinar, conforme al factor subjetivo, que el Tribunal para la Paz es la única autoridad con la atribución de resolver acciones de tutela en las que el sujeto pasivo sea un órgano de la JEP o se cuestione una decisión adoptada por alguno de dichos entes66.

1. En el Auto 234 de 2020, la interpretación sobre la materia fue precisada. En dicha providencia, esta Corte se ocupó de dirimir un conflicto de competencia suscitado entre la Sección de Revisión y la SecRVR del Tribunal Especial para la Paz, para conocer de una acción de tutela promovida por unas personas que, aduciendo la condición de presos políticos de las FARC, demandaron al Alto Comisionado para la Paz, a la Ministra de Justicia y a la “Sala de revisión del Tribunal para la Paz”, con el argumento de que no se les había reconocido el beneficio de la libertad condicionada y que, por tanto, se les estaban

vulnerando sus derechos fundamentales.

1. Al analizar el caso, la Corte advirtió que, conforme al artículo 1°, artículo 8 transitorio del Título Transitorio de la Constitución (Acto Legislativo 1 de 2017) y la Ley Estatutaria 1957 de 2019, “las Secciones de Revisión y la de Apelaciones, son las llamadas en el Tribunal Especial para la Paz a tramitar en primera y en segunda instancia, respectivamente, las tutelas que se dirijan contra la Jurisdicción Especial para la Paz”67 (se subraya). En ese sentido, determinó que la Sección de Revisión era la competente para conocer en primera instancia de la acción de tutela en cuestión y que a ella debía remitirse el expediente para su respectiva instrucción. Destacó que la Constitución contiene un mandato expreso en relación con la autoridad judicial que debe conocer en primera y segunda instancia las acciones de tutela promovidas contra la JEP, y que bajo dicha regla debía definirse el conflicto de competencia. Se señaló, además, que la decisión de la Corte debía entenderse sin perjuicio de la posibilidad de los magistrados que integran la Sección de Revisión de acudir a la figura de los impedimentos, si había lugar a ello. En palabras de la Sala Plena:

«Así, en este caso, para la Sala Plena, la Sección de Revisión, Subsección Primera de Tutelas, del Tribunal Especial para la Paz es la competente para conocer las acciones de tutela identificadas con los radicados […], en virtud de la competencia establecida por la Constitución, dado que las solicitudes de amparo se dirigen contra la mencionada Sección.

La Sala Plena reitera la jurisprudencia constitucional según la cual en el evento de que los Magistrados que conforman el Tribunal Especial para la Paz, una vez les sea asignada para su conocimiento una acción de tutela, consideren que se encuentran inmersos en una causal de impedimento para decidir el debate constitucional, deberán seguir el trámite dispuesto para el efecto en el Código General del Proceso, y no plantear un conflicto negativo de competencia.

Es debido precisar que en el presente asunto no es posible aplicar el principio de la “perpetutatio jurisdictionis” dado que, si bien la Sección de Primera Instancia para Casos de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad del Tribunal Especial para la Paz asumió el conocimiento del asunto, lo cierto es que ese despacho judicial no contaba con competencia por el factor subjetivo para ello, con fundamento en el artículo 8º transitorio del Título Transitorio de la Constitución.»68 (se subraya)

1. De lo expuesto se desprende, entonces, que (i) la Corte Constitucional ha declarado, con los efectos erga omnes propios de las sentencias de control abstracto de constitucionalidad, la validez de la distribución de competencias que preceptuó el Constituyente derivado y reprodujo el Legislador estatutario, al interior del Tribunal para la Paz para el conocimiento de acciones de tutela contra órganos y decisiones de la JEP. Así, validó el reparto constitucional de competencias, en el sentido de que dichas solicitudes de amparo corresponde resolverlas en primera instancia a la Sección de Revisión y en segunda instancia a la Sección de Apelación.

1. Por ello, aunque la Sala Plena ha tomado en consideración al artículo 53 de la Ley 1922 de 2018 en el contexto de la resolución de conflictos de competencia en materia de tutela entre autoridades jurisdiccionales, lo cierto es que dicha disposición ha sido invocada con miras a identificar un factor subjetivo conforme al cual la competencia exclusiva para decidir acciones de tutela contra la JEP se halla en cabeza del Tribunal para la Paz. De este modo, se acomoda a lo definido en precedencia en los fallos de control abstracto de constitucionalidad, especialmente a partir del Auto 234 de 2020, en el que se precisó que sólo las autoridades designadas en la Constitución y en la Ley Estatutaria 1957 de 2019 se encuentran investidas de competencia para conocer y decidir acciones de tutela en contra de la JEP.

A. ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA DISPOSICIÓN LEGAL ACUSADA

1. A partir de los anteriores fundamentos, le corresponde ahora a la Corte determinar, en primer lugar, si el inciso 1º del artículo 53 de la Ley 1922 de 2018 contraviene la Carta Política al asignar competencia para resolver acciones de tutela en contra de la JEP a la SecRVR y a la SecARVR.

1. En criterio de la Sala Plena, la respuesta al anterior interrogante es afirmativa. En efecto, la disposición acusada, al alterar la competencia para resolver acciones de tutela contra actos de la JEP, desconoce las precisas previsiones fijadas en la Constitución sobre el particular.

1. Como se anotó en precedencia, el artículo 1°, artículo transitorio 8 del Acto Legislativo 1 de 2017; el parágrafo del numeral 52 del punto 5.1.2 del Acuerdo Final –que, de conformidad con el artículo 1 del Acto Legislativo 2 de 2017, al versar sobre derechos fundamentales definidos en la Constitución constituye parámetro obligatorio de interpretación y referente de desarrollo y validez normativa–; así como los artículos 96 y 97 de Ley Estatutaria 1957 de 2019, son claros y unánimes en señalar que la competencia para resolver acciones de tutela contra actos de la JEP radica en la Sección de Revisión, en primera instancia y en la Sección de Apelación del Tribunal para la Paz, en segunda instancia.

1. Haciendo caso omiso de las mencionadas previsiones supralegales, el inciso 1º del artículo 53 de la Ley 1922 de 2018 introduce una modificación en el régimen a que se alude, otorgando una competencia principal a la SecRVR y una competencia residual a la SecARVR, para resolver acciones de tutela contra providencias de la JEP, puntualmente tratándose de decisiones proferidas por las Secciones de Revisión y de Apelaciones del Tribunal para la Paz. Con el referido traslado de competencias, el Legislador sobrepasó los límites que la propia Constitución le trazó, comoquiera que en la norma superior se halla regulada de manera nítida, directa y explícita la competencia en cuestión.

1. Como se anticipó en las consideraciones generales de esta sentencia, aunque al Legislador se le reconoce un amplio margen de configuración para expedir normas procesales, ámbito en el cual se encuentra la asignación de competencias a las autoridades jurisdiccionales, el ordenamiento superior se erige como un límite que, en virtud del principio de supremacía constitucional, la ley no puede traspasar.

1. En ese sentido, puesto que, a mayor grado de definición de una determinada competencia en la Constitución, menor es entonces el margen de libre configuración de que goza el Legislador para regular tal materia, en este contexto de la competencia de las autoridades de la justicia transicional para resolver acciones de tutela, el Legislador bien podía desarrollar a nivel legal el contenido de los preceptos superiores que demarcan su actuación, pero no estaba autorizado para alterarlos.

1. La Sala no pasa inadvertido que, inclusive, en contraste con lo consignado en su respectiva exposición de motivos, el inciso 1º del artículo 53 de la Ley 1922 de 2018 no se ajusta a lo previsto en el Acuerdo Final, ni al Acto Legislativo 1 de 2017, ni complementa lo dispuesto en la Ley Estatutaria de Administración de Justicia en la JEP. Tal previsión tampoco constituye una profundización respecto de algún aspecto insuficientemente tratado o carente de regulación en el ordenamiento jurídico existente. Por el contrario, la disposición cuestionada desconoce lo que aquellos prescriben en cuanto a la competencia en materia de acciones de tutela.

1. Aunado a lo anterior, es pertinente poner de relieve que la adjudicación de competencia para resolver solicitudes de amparo dentro de la JEP, tal como quedó consagrada en el artículo 1°, artículo transitorio 8 del Acto Legislativo 1 de 2017 y en los artículos 96 y 97 de Ley Estatutaria 1957 de 2019, fue confirmada en su validez constitucional tras ser examinada por esta Corte mediante pronunciamientos de control abstracto con efectos erga omnes; a lo se añade que también esta corporación, en la jurisprudencia vigente dictada en ejercicio de su función de dirimir conflictos de competencia, ha refrendado el carácter

prevalente de las normas constitucionales y estatutarias que designan los órganos con competencia exclusiva para conocer tutelas al interior la mencionada jurisdicción especial.

1. En ese orden de ideas, es forzoso concluir que, a la luz del ordenamiento constitucional, sólo están investidas de competencia para decidir acciones de tutela contra la JEP la Sección de Revisión en primera instancia y la Sección de Apelación del Tribunal para la Paz en segunda instancia, aun cuando la solicitud de amparo constitucional se dirija específicamente contra providencias dictadas por esos mismos órganos.

1. La anterior conclusión se desprende textualmente del Título Transitorio de la Constitución incorporado mediante el Acto Legislativo 1 de 2017 y la Ley Estatutaria 1957 de 2019, pero además se halla respaldada por una interpretación sistemática del diseño institucional de la JEP. En efecto, a la Sección de Apelación del Tribunal para la Paz se le confió la tarea de fungir como órgano de cierre hermenéutico de la jurisdicción –al tenor del artículo 25 de la citada legislación estatutaria–, lo cual se justifica en la necesidad de materializar el debido proceso, la seguridad jurídica y la igualdad en el acceso a la justicia mediante la consolidación de una jurisprudencia uniforme en la definición del alcance de los derechos de quienes comparecen ante la JEP. De suerte que, si como lo ha reconocido esta Corte, a la Sección de Apelación se le "invistió de autoridad jerárquica y funcional frente a las demás Salas y Secciones de la Jurisdicción Especial para la Paz"69, carece de sentido que, paralelamente, exista otro órgano que al decidir en segunda instancia las acciones de tutela contra las providencias de la JEP, pueda llegar a desplazarla en su rol y sus singulares atribuciones como órgano de cierre hermenéutico.

1. Por otro lado, también desde una interpretación sistemática, se observa que en los artículos 92 y 93 la Ley Estatutaria 1957, al desarrollar las atribuciones de la SecRVR y la SecARVR, tampoco incluye el conocimiento de acciones de tutela por parte de estos órganos y, por el contrario, se limita a señalar que las mencionadas secciones podrán ejercer "las demás [funciones] que establezca la ley de procedimiento de la JEP y que no sean contrarias

a lo establecido en el Punto 5.1.2 del Acuerdo Final". Respecto de esto, como ya se advirtió en esta providencia, resulta imperativo recordar que el Acuerdo Final sólo reconoce a la Sección de Revisión y a la Sección de Apelación del Tribunal para la Paz la capacidad para tramitar las tutelas contra las acciones u omisiones de los órganos de la JEP, por lo que la extensión de la competencia a otras secciones implica una contradicción al alcance mismo de las competencias de las SecRVR y SecARVR.

1. Ahora bien, la Sala estima oportuno aclarar que la inconstitucionalidad aquí constatada no deviene en un vacío normativo que trastoque el adecuado funcionamiento del Tribunal para la Paz en lo que atañe al conocimiento y resolución de acciones de tutela contra actos de la JEP, o que afecte la eficacia del mecanismo de protección de los derechos fundamentales. Tal como lo dispone la Ley Estatutaria 1957 a partir de su artículo 145, la acción de tutela procederá contra las acciones u omisiones de los órganos de la JEP que hayan violado, violen o amenacen los derechos fundamentales, de lo que se deduce que, en principio, cualquier providencia emanada de las autoridades que integran la justicia transicional que lesione derechos constitucionales es susceptible de cuestionarse vía tutela con arreglo a las reglas de competencia señaladas en el artículo 1°, artículo transitorio 8 del Acto Legislativo 1 de 2017, sin perjuicio del cabal cumplimiento de los presupuestos y condiciones que determinan la procedibilidad de la acción de amparo contra decisiones judiciales.

1. Lo anterior significa que las acciones de tutela en contra de las providencias judiciales que profiera la JEP serán presentadas ante la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz y, eventualmente, su decisión podrá ser impugnada ante la Sección de Apelación de esa misma corporación –únicas secciones competentes para conocer de ellas–. Dichas solicitudes serán examinadas a la luz de los requisitos generales y causales específicas de procedencia decantadas por la jurisprudencia constitucional, de suerte que la protección ius fundamental deprecada solo podrá dispensarse cuando la afectación de los derechos sea consecuencia de la incursión de la autoridad jurisdiccional en uno de los defectos caracterizados a partir de la sentencia C-590 de 2005, siempre y cuando (i) la controversia ostente relevancia

constitucional, (ii) la petición sea formulada dentro de un término razonable, (iii) se hubieran agotado todos los recursos al interior de la JEP no existiendo mecanismo idóneo y eficaz para reclamar la protección del derecho vulnerado o amenazado, (iv) se hubiese ventilado oportunamente el motivo de inconformidad en el marco del respectivo procedimiento, (v) de tratarse de una irregularidad procesal, que la misma tuviere un efecto decisivo o determinante, y (vi) la censura no se dirija contra aquellas decisiones no pasibles de ser enervadas mediante tutela, como las sentencias de tutela o de control abstracto de constitucionalidad.

1. Cabe resaltar, asimismo, que los fallos de tutela contra las providencias judiciales de la JEP surtirán el proceso de selección y revisión por parte de la Corte Constitucional previsto en las normas constitucionales y legales vigentes, con lo cual se preserva el papel de esta corporación como órgano de cierre en materia de acción de tutela –incluso respecto de los asuntos de esta naturaleza tramitados al interior de la JEP– y se garantiza la supremacía constitucional que propugna el artículo 4° superior.

1. Llegado este punto, no sobra añadir que la aplicabilidad del Decreto Ley 2591 de 1991 al trámite de tutelas en el marco de la citada jurisdicción especial se mantiene incólume y no ha de sufrir alteración alguna como consecuencia de la presente decisión, habida cuenta de que –se insiste– el juicio aquí adelantado no repercute en el reenvío normativo previsto en el inciso 2° del artículo 53 de la Ley 1922 de 2018.

1. Así pues, la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz seguirá conociendo en primera instancia de las acciones de tutela instauradas contra decisiones de la JEP, ya sea que se trate de providencias judiciales de sus tres salas de justicia –la Sala de Amnistía o Indulto, la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas o la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas–, de cualquiera de las cinco secciones del Tribunal para la Paz, o bien de actos emanados de cualquier otro órgano establecido en la ley –como es el caso de la Unidad de Investigación y Acusación–; al paso

que la Sección de Apelación, en tanto órgano de cierre y la máxima instancia de dicha jurisdicción, conocerá las impugnaciones contra los referidos fallos de tutela en segunda instancia.

1. Es menester realizar, no obstante, algunas precisiones en relación con las decisiones de la Sección de Apelación del Tribunal para la Paz. En su calidad de órgano de cierre hermenéutico de la JEP, la Sección de Apelación está habilitada para establecer a través de sus pronunciamientos doctrina probable70, la cual debe entenderse de manera armónica y complementaria al respeto por el precedente judicial. Como lo subrayó esta corporación al efectuar la revisión de constitucionalidad respecto del proyecto de Ley Estatutaria de la Administración de Justicia en la JEP, la estipulación legal de la doctrina probable encuentra respaldo constitucional en los artículos 13 y 230 de la Carta Política, con miras a que el tratamiento que dispensan las autoridades judiciales a casos semejantes, materialice el principio de igualdad en el acceso a la justicia y se acompase con el carácter vinculante del precedente. Sobre el particular, señaló esta Corte:

«[L]a doctrina probable y el precedente judicial, son dos vías complementarias cuya única finalidad es contribuir a la seguridad jurídica y al respeto por el principio de igualdad. Mientras que la doctrina probable establece una regla de interpretación de las normas vigentes, que deber ser incluida en la parte considerativa de la decisión judicial que pretende adoptarla, el precedente judicial establece reglas sobre la aplicación de las normas en casos precisos y debe ser aplicado en aquellos casos cuyos hechos se subsuman en la hipótesis del precedente y, por ello, es vinculante para la parte resolutiva de la decisión. Sin embargo, estas dos vías no deben ser interpretadas de manera contradictoria y separada, sino de forma complementaria en el sentido de que pretenden el cumplimiento del artículo 230 de la Constitución y, en ese orden, son compatibles con la jerarquía de las fuentes que establece esta disposición, toda vez que el propósito de la jurisprudencia no es crear normas nuevas sino interpretar estas normas y aplicarlas a casos concretos.

Así las cosas, las salas y secciones de la JEP tienen la posibilidad de apartarse de doctrina probable o del precedente judicial de la Sala de Apelación del Tribunal, pero sólo de manera excepcional y bajo cargas argumentativas explicitas respecto del precedente objeto de distancia o discrepancia; argumentaciones que deben ser igualmente integrales y exhaustivas en relación con las garantías iusfundamentales que serán protegidas.»71

1. Por otra parte, y en adición a lo anterior, es importante resaltar que la Sección de Apelación está facultada para expedir sentencias de unificación de jurisprudencia con el fin de asegurar la unidad de la interpretación del derecho y garantizar la seguridad jurídica, en razón a la importancia jurídica o por la necesidad de unificar la jurisprudencia aplicable. Sobre el particular, considera esta Sala que las sentencias interpretativas de que trata el artículo 59 de la Ley 1922 de 2018 en concordancia con el inciso 2° del artículo 25 de la Ley Estatutaria 1957 de 2019 no podrían, en principio, ser objeto de acciones de tutela, comoquiera que contra ellas cabe la acción pública de inconstitucionalidad por la vía del control constitucional en cabeza de esta Corte respecto de las interpretaciones judiciales72, en razón a su carácter general, impersonal y abstracto.

1. Las sentencias interpretativas –SENIT– son pronunciadas por la Sección de Apelación del Tribunal para la Paz en virtud de petición elevada por las Salas, las Secciones o la Unidad de Investigación y Acusación, y tienen por objeto aclarar el sentido o alcance de una disposición, definir su interpretación, realizar unificaciones tempranas de jurisprudencia, aclarar vacíos, o definir los criterios de integración normativa de la JEP, respetando en su contenido los precedentes que sobre el punto haya proferido la Corte Constitucional73.

1. Tal como han sido caracterizadas por la propia Sección de Apelación, las SENIT tienen la particularidad de que “ellas responden a preocupaciones teóricas y jurídicas no siempre circunscritas al contexto puramente fáctico de los casos. Se anticipan al normal desarrollo jurisprudencial e instalan criterios orientadores para el futuro. A través de estas providencias, la SA introduce, también y con pleno al marco legal, reconfiguraciones operativas y

periódicas a la Jurisdicción Especial, de modo que esta se mantenga a tono con la mejor concepción jurídica que demanden las normas y las exigencias de justicia material y búsqueda de la verdad que históricamente deba enfrentar y solventar.”74 Es así como, por regla general75, las SENIT “operan dentro de un nivel de mayor abstracción. Ellas no se limitan a resolver casos específicos pendientes de respuesta, sino que éstos y los interrogantes que se formulan les sirven de base para identificar patrones y esquemas hermenéuticos indispensables para unificar y avanzar una jurisprudencia que permita establecer, dentro del marco legal, la mejor solución posible a los problemas y desafíos de la justicia transicional.”76

1. Son precisamente los atributos de estricta temporalidad, excepcionalidad y especialidad los que justifican la existencia de las SENIT al interior de la justicia transitoria para la paz. En efecto, haciendo eco de lo sostenido por la Sección de Apelación de la JEP, se trata de una figura que “encuentra su razón de ser en el carácter temporal, orgánico e integral de [el derecho de transición], de modo que estas características se convierten en criterios hermenéuticos insoslayables que deben llevar a privilegiar decisiones interpretativas que procuren: (i) facilitar que la JEP cumpla con su misión institucional en el plazo fijado, para lo cual debe optarse por las alternativas que resulten más eficaces desde el punto de vista sustancial y procedimental, (ii) optimizar en cada una de las etapas de la transición la necesaria articulación orgánica que debe existir entre los diferentes componentes de la JEP para la obtención de los resultados esperados; y (iii) integrar de la mejor manera las diferentes fuentes normativas con miras a consolidar un ‘cuerpo jurídico unitario del que emane la regla apropiada y previsible para cada caso’.”77 (Se resalta)

1. Desde esa perspectiva, recapitulando en el asunto que ocupa la atención de la Sala Plena, tiene pleno sentido que las sentencias interpretativas emanadas de la Sección de Apelación del Tribunal para la Paz no sean susceptibles de control por la vía de la acción de tutela. A título ilustrativo, al igual que se predica de las sentencias de constitucionalidad que profiere la Corte Constitucional78 y de las de nulidad por inconstitucionalidad que dicta el Consejo de Estado79, un rasgo distintivo común compartido por las SENIT es que se trata de

pronunciamientos del respectivo órgano de cierre de la jurisdicción con carácter general, impersonal y abstracto, en referencia a normas infraconstitucionales y con un efecto irradiador determinante en la aplicación del derecho por parte de otros órganos judiciales. Esta singular característica, en concordancia con la regla que se desprende del artículo 6, numeral 5°, del Decreto Ley 2591 de 199180, justifica la exclusión genérica de la procedencia de la acción tuitiva respecto de esta clase de decisiones proferidas por la Sección de Apelación, salvo respecto de aquellas que aun siendo SENIT resuelvan materias litigiosas al desatar recursos de apelación, de conformidad con el último inciso del parágrafo del artículo 59 de la Ley 1922 de 201881. Se puede inferir, entonces, que las SENIT propiamente interpretativas que no se pronuncian en torno a casos concretos constituyen un nuevo supuesto exceptivo dentro del conjunto de providencias que no son susceptibles de acción de tutela a la luz de los requisitos generales de procedibilidad decantados por la jurisprudencia constitucional.

1. Con todo, excluir a las SENIT de la regla general que permite controvertir mediante tutela decisiones de la JEP, no significa en manera alguna que estas sentencias interpretativas dictadas por la Sección de Apelación del Tribunal para la Paz queden marginadas de cualquier control, pues ello contravendría el principio de supremacía constitucional. Como se anticipó líneas arriba, y enfatizando que se trata de pronunciamientos esencialmente generales, impersonales y abstractos dirigidos a la interpretación de la ley, corresponde a esta Corte, a través del control de constitucionalidad respecto de interpretaciones judiciales, examinar la validez de tales decisiones a partir de un ejercicio de confrontación objetiva con el ordenamiento superior.

1. Como ha subrayado esta corporación, el control de constitucionalidad sobre interpretaciones judiciales es un mecanismo que parte del reconocimiento del carácter viviente del derecho y, en ese sentido, “propicia la realización de un juicio de constitucionalidad basado en el contexto dentro del cual la disposición ‘ha sido interpretada’ o ‘ha vivido’, de modo que el pronunciamiento de la Corte no se funde en los sentidos hipotéticos de la disposición controlada, sino en su ‘sentido real’ conferido por ‘la jurisdicción

responsable de aplicarla', de modo que si ese sentido real está 'claramente establecido y ofrece rasgos de coherencia y unidad', la Corte debe admitirlo 'como el sentido en que dicha preceptiva ha de ser interpretada, al momento de decidir sobre su exequibilidad'."82

1. De acuerdo con lo expuesto, considera la Sala que la hermenéutica descrita, conforme a la cual la acción de tutela procede en los términos del Acto Legislativo 1 de 2017 y la Ley Estatutaria 1957 contra las decisiones emitidas por los órganos de la JEP –y en particular contra las providencias proferidas por las secciones de Revisión y Apelación–, salvedad hecha de las SENIT que no diriman cuestiones litigiosas concretas en el marco de la resolución de recursos de apelación –en relación con las cuales procede, dada su naturaleza, el control abstracto de constitucionalidad frente a interpretaciones judiciales–, emerge como una lectura sistemática que asegura el rol de esta Corte como guardiana de la supremacía e integridad Constitución, al tiempo que maximiza el papel de la Sección de Apelación del Tribunal para la Paz como órgano de cierre de la justicia transicional.

1. En todo caso, si el objeto de la acción de tutela fuere una providencia emanada de la Sección de Apelación –distinta de una SENIT, valga recalcar–, el fallo que profiera en primera instancia la Sección de Revisión es pasible de impugnación en los términos previstos en los artículos 30 y 31 del Decreto Ley 2591 de 1991 y de conformidad con el reglamento interno de la JEP, de suerte que la Sección de Apelación, obrando como extremo pasivo de la acción, está facultada para impugnar la decisión que le resultare adversa.

1. Llegado este punto, la Sala estima oportuno señalar que en el contexto de la justicia transicional es jurídicamente viable acudir a las opciones que otorga el Reglamento General de la JEP, tales como la figura de los impedimentos y, eventualmente, a la designación de conjueces, a fin de asegurar la imparcialidad de los funcionarios competentes para el trámite de los amparos83. Por esta razón, preservar la competencia privativa de la Sección de Revisión y de la Sección de Apelación para decidir este tipo de asuntos en primera y segunda instancia, respectivamente, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución y en la Ley

Estatutaria de Administración de Justicia en la JEP, no conlleva un problema a nivel de la operatividad de las autoridades encargadas de velar por la protección de derechos fundamentales mediante el mecanismo de la tutela al interior del sistema.

1. Así, al consultarse la normatividad propia de esta jurisdicción especial, se advierte que tanto el Constituyente como el Legislador estatutario cuidaron de no dejarla desprovista de los institutos procesales para asegurar la garantía de imparcialidad en la adopción de sus decisiones. Así, el artículo 1°, artículo 12 del Acto Legislativo 1 de 2017 preceptúa que "[l]os magistrados de la JEP adoptarán, en el ejercicio de su autonomía, el reglamento de funcionamiento y organización de la JEP" que se ocupará de "fijar el procedimiento que esta deba aplicar para el desarrollo de sus funciones"; al paso que el artículo 75 de la Ley 1957 establece que "[l]os Magistrados de las Salas y Secciones de la Jurisdicción Especial para la Paz adoptarán, en el ejercicio de su autonomía, el reglamento de funcionamiento y organización de la Jurisdicción Especial para la Paz", en el cual se "definirá el procedimiento aplicable para los casos de recusación e impedimento de magistrados" (se subraya) –norma esta que fue declarada constitucional por esta corporación84–.

1. Y, en efecto, en desarrollo de las citadas disposiciones, la Plenaria de la JEP, mediante el Acuerdo ASP No. 001 del 2 de marzo de 2020, adoptó el Reglamento General de la JEP, en cuyo artículo 42 se determina el procedimiento para el caso de impedimentos y recusaciones85, previéndose allí, entre otras cosas, que (i) ante la eventualidad de que se declararen impedidos o fueren recusados varios o todos las o los magistrados de una misma Sala o Sección, la respectiva Sala o Sección designará por sorteo a uno o varios magistrados o magistradas de las demás Salas o Secciones, exceptuados los magistrados y magistradas de la Sección de Apelación86; o, (ii) en la hipótesis de que se declaren impedidos o sean recusados la totalidad de las o los magistrados del Tribunal para la Paz o de las Salas de Justicia, la decisión será adoptada por una Sala de conjueces y conjuezas, designada por sorteo.

1. Vale agregar, asimismo, que esta Corte ha recalcado que el conocimiento previo de determinado asunto judicial no genera per se una alteración de la competencia en cabeza del juzgador para conocer en lo sucesivo acciones de tutela que se relacionen con la controversia en cuestión, por lo cual la figura de la manifestación de impedimento es un mecanismo idóneo para salvaguardar la imparcialidad de los funcionarios encargados de decidir en torno al amparo constitucional. En palabras de la Corte, "no es de recibo que un juez constitucional se declare incompetente para conocer una acción de tutela bajo el argumento de que, eventualmente, su objetividad se puede ver comprometida, toda vez que dicha manifestación debe resolverse en otra etapa procesal, con la presentación del correspondiente impedimento, el cual, de ser aceptado, implicará su separación del conocimiento del asunto."87

1. Se advierte, entonces, que los magistrados y las magistradas de la Sección de Revisión y de la Sección de Apelación del Tribunal para la Paz que consideren que su imparcialidad puede resultar comprometida de cara a la resolución de una acción de tutela contra la JEP, bien pueden proceder a la manifestación de impedimento respectiva en orden a que, en el marco del reglamento interno de la entidad, se determine si deben ser separados del conocimiento del caso y eventualmente sustituidos en su posición y función por otros jueces –de encontrarse probada la causal invocada–; todo lo cual ratifica que en un escenario semejante no hay justificación para trasladar a otro órgano la competencia para conocer del asunto, como en contravía de la Constitución lo plantea el apartado legal impugnado.

1. De lo expuesto se desprende, pues, que frente a las providencias de la Sección de Apelación respecto de las cuales se reconoce la procedencia de la acción de tutela –esto es, (i) aquellas que no sean SENIT , o que (ii) pese a catalogarse como SENIT se ocupen de decidir asuntos concretos en virtud de la interposición de recursos de apelación–, las y los funcionarios de ese órgano que hubieren tenido conocimiento previo de la controversia y estimen afectada su imparcialidad para resolver en segunda instancia podrán manifestar impedimento. Así, en caso de que el mismo sea aceptado, el asunto pasará a los otros magistrados que no estuvieron involucrados, o bien, se procederá a la designación de

conjueces si a ello hubiere lugar, según el reglamento interno.

1. Con la panorámica que ofrecen las anteriores consideraciones, la Sala Plena concluye que, frente a la evidencia de la incompatibilidad entre la disposición examinada y el ordenamiento superior, no es necesario adelantar el análisis del segundo cargo formulado en la demanda, toda vez que lo constatado hasta aquí basta para declarar la inexequibilidad del inciso 1º del artículo 53 de la Ley 1922 de 2018, a lo cual se procederá en la parte resolutiva de esta sentencia.

1. Para terminar, dado que, como se ha indicado, la Corte ha optado89 por declarar la inexequibilidad a que se alude con efectos hacia futuro, valga aclarar que luego de la notificación de esta providencia las SecRVR y la SecARVR deberán remitir los expedientes de tutela, en el estado en que se encuentren y según se trate de procesos de primera o segunda instancia, a las secciones de Revisión y Apelación del Tribunal para la Paz, para su respectivo trámite de conformidad con la normatividad constitucional y estatutaria expuesta en la presente sentencia.

A. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

1. En esta oportunidad correspondió a la Corte Constitucional estudiar la demanda dirigida contra el artículo 53 de la Ley 1922 de 2018, “[p]or medio de la cual se adoptan unas reglas de procedimiento para la Jurisdicción Especial para la Paz”, en virtud del cual se les confiere competencia para conocer acciones de tutela contra la JEP a la Sección de Primera Instancia para Casos de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad –SecRVR– y a la Sección de Primera Instancia para Casos de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad –SecARVR– del Tribunal para la Paz.

1. El promotor de la acción formuló dos cargos de inconstitucionalidad, a saber: (i) el desconocimiento del inciso 3º del artículo transitorio 8 del Acto Legislativo 1 de 2017, del artículo 1° del Acto Legislativo 2 de 2017 y los artículos 25, 91, 92, 93, 96, 97 y 144 de la Ley Estatutaria 1957 de 2019, argumentando que los citados preceptos le asignan competencia exclusiva para conocer acciones de tutela a las Secciones de Revisión y de Apelación del Tribunal para la Paz; y, por otra parte, (ii) el desconocimiento del artículo 152 de la Constitución, esgrimiendo al efecto que, por tratarse de la regulación de la competencia judicial en materia de acción de tutela, la materia tenía reserva de ley estatutaria.

1. Con el objetivo de llevar a cabo el juicio planteado, la Corte se refirió a (i) la estructura del Tribunal para la Paz y alcance de la norma acusada. Respecto de esto último, estableció que la censura planteada en la demanda solamente comprometía la constitucionalidad del primer inciso del artículo 53 de la Ley 1922 de 2018, por lo que su decisión únicamente se referiría a él, excluyendo del control el inciso segundo de la disposición. También se analizaron (ii) las reglas de competencia fijadas en la Constitución como límite al legislador; y, (iii) la jurisprudencia constitucional en torno a la definición de competencias en materia de tutela en la JEP.

1. Al emprender el examen de mérito, la Sala Plena concentró su análisis en el primer cargo de la demanda y encontró que, puntualmente, el inciso 1º del artículo 53 de la Ley 1922 de 2018 sí vulnera la Constitución. Esto, por cuanto el Legislador, al alterar el régimen de competencias para resolver acciones de tutela contra actos de la JEP asignándole esta función a la SecRVR y a la SecARVR, excedió el margen de configuración de que goza en la regulación de materias procesales y, por esa vía, trastocó lo preceptuado sobre el particular en normas superiores que, de forma clara, explícita y directa, radican en la Sección de Revisión y en la Sección de Apelación la competencia privativa para conocer este tipo de asuntos. Por lo tanto, concluyó que la mencionada disposición debe ser declarada inexequible, aclarando que los efectos de la presente decisión habrán de surtirse hacia el futuro, de manera que no se genere afectación alguna en relación con las acciones de tutela

falladas con anterioridad a esta providencia, mientras que aquellas que se encuentren en trámite deberán ser remitidas para su trámite a la Sección de Revisión y a la Sección de Apelación luego de surtida la notificación de esta sentencia.

1. En adición a lo anterior, la Corte precisó que la acción de tutela procede en los términos del Acto Legislativo 1 de 2017 y la Ley Estatutaria 1957 contra las decisiones emitidas por los órganos de la JEP –y en particular contra las providencias proferidas por las secciones de Revisión y Apelación–, salvedad hecha de las sentencias interpretativas SENIT que no diriman materias litigiosas concretas en el marco de la resolución de recursos de apelación –en relación con las cuales procede, dada su naturaleza, el control abstracto de constitucionalidad frente a interpretaciones judiciales–. Ello, conforme a una hermenéutica sistemática encaminada a asegurar el rol de esta Corte como guardiana de la supremacía e integridad Constitución, así como a maximizar el papel de la Sección de Apelación del Tribunal para la Paz como órgano de cierre de la justicia transicional.

1. Agregó, asimismo, que la inconstitucionalidad advertida no tiene por qué aparejar un problema a nivel de la operatividad de las autoridades encargadas de velar por la protección de derechos fundamentales al interior de la JEP o respecto de la eficacia del mecanismo de la tutela en el ámbito de la justicia transicional, toda vez que los magistrados de la Sección de Revisión y de la Sección de Apelación del Tribunal para la Paz a quienes corresponda conocer de las acciones de tutela, que consideren que su imparcialidad puede estar afectada, pueden manifestar el impedimento respectivo conforme a las previsiones del reglamento de la JEP, el cual, en todo caso, puede llegar a ser objeto de modificaciones, producto del ejercicio de la autonomía institucional, que optimicen el funcionamiento interno de la jurisdicción teniendo en cuenta los principios de temporalidad, excepcionalidad y especialidad.

1. Finalmente, la Sala determinó que no era necesario estudiar el segundo cargo formulado en la demanda, habida cuenta de que la incompatibilidad evidenciada entre la norma enjuiciada y la Carta Política resultaba suficiente para declarar la inexequibilidad de esta

última.

I. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Declarar INEXEQUIBLE el inciso 1º del artículo 53 de la Ley 1922 de 2018, “[p]or medio de la cual se adoptan unas reglas de procedimiento para la Jurisdicción Especial para la Paz”.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

DIANA FAJARDO RIVERA

Presidenta

Aclaración de voto

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

Ausente con excusa

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

Con aclaración de voto

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

DIANA FAJARDO RIVERA

A LA SENTENCIA C-111/23

RATIO DECIDENDI EN SENTENCIAS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Fuerza y valor de precedente (Aclaración de voto)

OBITER DICTA-Alcance (Aclaración de voto)

PROBLEMA JURIDICO-Importancia (Aclaración de voto)

(M.P. Alejandro Linares Cantillo)

Un dicho al pasar, que no debió pasar

En la Sentencia C-111 de 2023,90 la Sala Plena concluyó que el Congreso de la República desconoció la reserva de ley estatutaria en lo que tiene que ver con la definición de competencias en materia de tutela dentro de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP).

Comparto esta decisión pues, en efecto, mientras que el Acto Legislativo 01 de 201791 estableció una competencia específica para conocer de las acciones de tutela contra la JEP y, la Ley 1957 de 2018 – Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz- desarrolló esta función exclusivamente en cabeza de las secciones de Revisión y Apelación del Tribunal para la Paz, el Congreso de la República decidió crear, en la Ley ordinaria 1922 de 2018 – por medio de la cual se adoptan unas reglas de procedimiento para la Jurisdicción Especial para la Paz, nuevas funciones en materia de tutela a cargo de las secciones de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad y de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad, desconociendo así los mandatos superiores citados.

La violación a la reserva de ley estatutaria resultaba entonces evidente, como lo señalaron todas las personas y autoridades que intervinieron en este trámite, al igual que el Ministerio Público, razón por la cual acompañé la decisión adoptada.

Sin embargo, entre los párrafos 79 y 87, la Sentencia C-111 de 202392 presenta una disertación acerca de la Sección de Apelación del Tribunal para la Paz de la JEP. Habla de sus funciones, sus calidades especiales en el sistema, del valor de sus decisiones y, finalmente,

plantea una posición sobre las sentencias interpretativas que puede adoptar la Sección de Apelación. Estas decisiones abordan problemas de interpretación y aplicación de las normas del Sistema de Justicia Transicional, y surgen por petición de salas y secciones de la citada Jurisdicción. Son decisiones sui géneris en el ordenamiento jurídico colombiano, razón por la cual no existe jurisprudencia constitucional sobre la relación que pueda surgir entre estas y la acción de tutela.

Y, a pesar de ello, en especial en los párrafos 80 y 84 de la Sentencia C-111 de 2023,93 se plantea que, en principio, la acción de tutela no procede contra estas decisiones, por ser de carácter general y abstracto, y se añade que podría ser viable la acción pública de inconstitucionalidad para cuestionar las interpretaciones allí desarrolladas.

El conjunto de argumentos contenidos entre los párrafos 79 y 87 no tiene entonces relación alguna con el problema jurídico resuelto, que tiene que ver únicamente con las competencias internas de la Jurisdicción Especial para la Paz en materia de tutela y la reserva de ley estatutaria que opera en su definición. Siguiendo la doctrina del precedente construida en sistemas de la tradición del common law, la Corte Constitucional denomina a argumentos de este tipo (innecesarios para sostener la decisión) como obiter dicta o dichos al pasar, cuya característica esencial es que no proyectan efectos de precedente a futuro ni de cosa juzgada constitucional. En contraste, las razones que soportan la decisión constituyen ratio decidendi y proyectan fuerza de precedente.94

Los obiter dicta, sin embargo, no son siempre irrelevantes. Su alcance en una sentencia puede ser muy variado, pues el derecho jurisprudencial construye narrativas complejas que exigen valorar contextos normativos, sociales, políticos e históricos y, en el caso de la Corte Constitucional, la pedagogía de la Constitución es una misión trascendental. Los obiter dicta pueden contribuir a dilucidar relaciones entre distintas ramas del derecho, contribuir en la pedagogía, articular los contextos y servir de telón de fondo a estas narrativas. Por esta razón, en ocasiones contienen argumentos que se tornan centrales en discusiones futuras.

Sin embargo, en otras oportunidades, los obiter dicta pueden resultar abiertamente problemáticos, entre otras razones, porque no obedecen a una reflexión profunda, generan confusión o contradicciones con las razones centrales de la decisión, o reflejan posiciones parciales de lo que piensa un tribunal colegiado sobre una materia determinada.

Y así, en la Sentencia C-111 de 2023,95 el obiter dicta sobre la improcedencia de la tutela contra sentencias SENIT resulta problemático y equívoco, pues plantea una posición discutible sobre un tema que la Sala Plena debe profundizar en el futuro.

En efecto, desde hace meses este Tribunal viene trabajando en un proceso de tutela que será decidido por la Sala Plena, y que corresponde a la acción de tutela presentada por víctimas del conflicto y sus organizaciones contra la Sentencia Interpretativa o SENIT 3 de la Sección de Apelación de la JEP, quienes consideran que esa decisión, al establecer unas reglas acerca de los recursos judiciales de la jurisdiccional desconoció su derecho jurisprudencial al debido proceso.96

En el trámite de revisión descrito, además de contar con los argumentos de los accionantes, que son sujetos o representan a sujetos de especial protección constitucional, se halla también la posición de la Sección de Apelación, al tiempo que se ha ordenado, a través de la práctica de pruebas, la incorporación de conceptos de expertos en justicia transicional y restaurativa. Solo el conocimiento, análisis y contrastación de sus argumentos permitirá alcanzar una posición de consenso o mayoritaria legítima sobre la procedencia de la tutela contra las SENIT.

En este orden de ideas, me opuse a la incorporación de tales consideraciones y, en especial, a las que tienen que ver con la tutela contra las SENIT. Infortunadamente, la mayoría de la

Sala no acogió esta preocupación. Por esta razón, estimo necesario explicar que el citado obiter dicta no es solo inconveniente desde un punto de vista teórico o doctrinario sobre la argumentación judicial. Es constitucionalmente problemático porque las víctimas y sus organizaciones tienen el derecho fundamental a que el problema jurídico que cursa en Sala Plena sea decidido en el escenario adecuado – la revisión de tutela – y después de contar con todos los elementos de juicio relevantes y contrastarlos. No mediante un dicho al pasar en un proceso en el que sus razones no fueron escuchadas.

Por todo lo expuesto, espero que al momento de analizar el expediente de tutela contra la SENIT 3, la Sala convenga con lo expuesto en este salvamento, acerca de los párrafos 79 y 87, y, en consecuencia, inicie la discusión de la procedencia de la tutela contra SENIT con base en las normas y elementos probatorios de ese expediente, y no a partir de un dicho al pasar que, en últimas, no debió pasar.

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

A LA SENTENCIA C-111/23

Expediente: D-14.960

Magistrado ponente: Alejandro Linares Cantillo

Con absoluto respeto por las decisiones adoptadas por la Corte Constitucional, me permito expresar las razones que me llevan a aclarar mi voto en este asunto. Aunque comparto la decisión de declarar la inexequibilidad del inciso 1º del artículo 53 de la Ley 1922 de 2018, considero que los efectos de la misma debieron modularse en el tiempo, para hacerlos retroactivos.

Como se establece en la sentencia, no hay duda en cuanto al sentido y alcance de la regla de competencia prevista en el artículo transitorio 8 del artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2017. Conforme a esta regla, corresponde al Tribunal para la Paz, de forma exclusiva y excluyente, conocer de las acciones de tutela promovidas contra las providencias de la JEP. La primera instancia está a cargo de la Sección de Revisión y, la segunda, en cabeza de la Sección de Apelaciones.

Al estar fijada la competencia por la propia Constitución, no es posible modificarla por medio de la ley, como en efecto ocurrió en la norma que se ha declarado inexequible. A diferencia de lo previsto en la Carta, la norma legal atribuye la competencia para conocer de las acciones de tutela promovidas contra las providencias proferidas por la Sección de Revisión de la JEP a la Sección de Primera Instancia para Casos de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad.

A mi juicio, esa circunstancia da cuenta no solo de la incompatibilidad de la norma con la Constitución, sino que muestra que la inconstitucionalidad es manifiesta. En estas condiciones, considero que no ha debido aceptarse, como se hace de manera evidente al no modular en el tiempo los efectos de la declaración de inexequibilidad, que dicha norma hubiera podido producir efectos jurídicos válidos, con anterioridad a esta sentencia.

Conforme al artículo 29 superior, una de las garantías inescindibles del derecho al debido proceso, es la del principio del juez natural, acorde al cual, toda persona tiene derecho a que

su asunto sea juzgado por un juez o tribunal competente. Esta garantía exige: (i) la preexistencia del juez, (ii) la determinación legal y previa de su competencia en abstracto y (iii) la garantía de que no será excluido del conocimiento del asunto, una vez ha asumido regularmente competencia.97 Sin embargo, esta Corte ha reconocido que no se trata de un derecho absoluto, por lo que "una modificación legal de competencia pueda significar un cambio de radicación del proceso en curso, sin que se entienda que se desconoce el derecho al juez natural."98

No obstante, es claro que ese no es el escenario que se dio en este caso, pues la regla de competencia para conocer de las acciones de tutela instauradas contra las providencias proferidas por la Sección de Revisión de la JEP, como ya se indicó, tiene rango constitucional, por lo que no era posible su modificación a través de una norma legal. Esto da cuenta de que, desde la entrada en vigencia de la Ley 1922 de 2018, esto es, desde el 18 de julio de esa anualidad -fecha de su promulgación-, y hasta la fecha de esta sentencia, un juez que no era el competente, conoció, tramitó y decidió asuntos que no eran de su resorte.

La Sala no ha debido pasar por alto esa circunstancia, pues esas decisiones de tutela, adoptadas por una autoridad distinta a la fijada por el constituyente, tienen validez y, por tanto, luego de surtirse el trámite correspondiente a su eventual selección o no selección, pueden llegar a hacer tránsito a cosa juzgada constitucional. Esto es inadmisible, pues, como lo ha dicho la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el ser juzgado por un juez incompetente, implica que no se reúnan los presupuestos del debido proceso y que el proceso adelantado de esa manera, resulte viciado "in toto."99

Es por ello que, a efectos de subsanar esa anomalía, la decisión debió ser modulada, en tanto, en su condición de juez constitucional, esta Corte "debe asegurarse de que las consecuencias de las sentencias que dicte en desarrollo de sus funciones defiendan la supremacía e integridad del texto superior a través del tiempo."100 De ahí la importancia de apartarse de la regla general (artículo 45 de la Ley 270 de 1996), según la cual las sentencias que se dicten en sede del control abstracto de constitucionalidad rigen hacia el futuro (ex nunc), para hacer uso de esa facultad excepcional que permite establecer que los efectos de las sentencias en que se declara la inexequibilidad de una norma, se surtan retroactivamente (ex tunc), para con ello garantizar una protección efectiva de la Constitución.101

Retrotraer los efectos de la declaratoria de inexequibilidad en el sub júdice, era la única forma de garantizar la supremacía constitucional. De este modo, todas las actuaciones de los procesos de tutela adelantados por la autoridad incompetente para ello, han debido quedar sin valor y efecto, para que sea la autoridad judicial competente, esto es la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz, que podría actuar por medio de una sala de conjueces, la que los tramite y los decida. De otro modo, al no modularse los efectos de la decisión, se estaría reconociendo que una norma manifiestamente incompatible con la Constitución, por desconocer las competencias allí previstas y por afectar la garantía de juez natural, fue capaz de producir efectos jurídicos válidos.

Fecha ut supra,

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

A LA SENTENCIA C-111/23

Referencia: Expediente D-14960

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 53 de la Ley 1922 de 2018, “[p]or medio de la cual se adoptan unas reglas de procedimiento para la Jurisdicción Especial para la Paz”

Magistrado sustanciador:

Alejandro Linares Cantillo

1. Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte, a continuación, expongo las razones que sustentan mi aclaración de voto en la Sentencia C-111 de 2023, adoptada por la Sala Plena en sesión del 20 de abril de 2023.

1. Compartí el sentido de la decisión y el resolutivo de la mencionada providencia que declaró inexequible el inciso 1º del artículo 53 de la Ley 1922 de 2018, “[p]or medio de la cual se adoptan unas reglas de procedimiento para la Jurisdicción Especial para la Paz”.

1. No obstante, considero que, teniendo en cuenta que el segundo inciso de la norma aludía a los casos en los que la Sección de Apelación se declarara impedida, le correspondía a la Corte asumir un análisis específico, desde la perspectiva constitucional, sobre dos puntos: (i) las particularidades del régimen de impedimentos en el conocimiento de acciones de tutela en la JEP, que provienen del directo mandato del constituyente derivado; y (ii) los posibles escenarios ante los excepcionales impedimentos pues, con ocasión del fallo, habrán de ser remitidos diversos expedientes para su consideración y decisión, tal y como lo referencian los fundamentos 89 y siguientes de la providencia de la referencia.

1. Sobre el primer tema, vale la pena resaltar que no se puede vaciar la competencia de los magistrados para fallar una tutela por haber conocido previamente del asunto en otros escenarios procesales en ejercicio de su función, situación que se puede presentar en el caso de las decisiones proferidas por la Sección de Revisión o de Apelación, pues serían estos mismos órganos lo que tendrían que resolver el amparo. Esta es la consecuencia obvia del mandato constitucional que otorgó competencia a la JEP para conocer acciones de tutela y que generó un procedimiento especial en esos casos.

1. En efecto, el inciso tercero del artículo transitorio 8 del Acto Legislativo 01 de 2017 establece que la petición de acción de tutela deberá ser presentada ante el Tribunal para La Paz, único competente para conocer de esos casos. La primera instancia será decidida por la Sección de Revisión y la segunda por la Sección de Apelaciones. De acuerdo con esta previsión, la ocurrencia de situaciones que puedan generar impedimentos es aun más excepcional que en el régimen ordinario del procedimiento de tutela, sin que ello implique que el diseño previsto por el constituyente derivado reduzca las garantías de este trámite. De hecho, la Sentencia C-080 de 2018 analizó el proyecto de ley que habría de convertirse en la Ley 1957 de 2019 y encontró que esta competencia se ajustaba a la Constitución y que el procedimiento de tutela del que conoce la JEP no mina la plenitud de garantías de este trámite constitucional. Es importante destacar que la fortaleza de la acción de tutela y su defensa fueron aspectos centrales en ese análisis constitucional, incluso el fallo dejó completa claridad sobre el extremo cuidado de la capacidad de protección del mecanismo tutelar, el respeto a las garantías de las partes y a la integridad del procedimiento para proteger efectivamente a los sujetos frente a amenazas o violaciones a sus derechos fundamentales.

1. En este marco normativo en el que resalta la fortaleza del procedimiento de tutela, pero también la especificidad del mismo en la JEP, es posible concluir que el constituyente derivado asumió un régimen procedimental especial en materia de tutela que establece que las secciones de revisión y apelación conozcan de estos procesos, incluso contra decisiones en las que ellas mismas hayan participado, sin que existan impedimentos “automáticos” que

las despojen, sin razón suficiente, de la competencia atribuida por una norma superior. En efecto, frente a acciones de tutela contra decisiones de la Sección de Revisión, la primera instancia opera materialmente como un “recurso” constitucional ante la misma autoridad. Una situación similar se presentaría en la segunda instancia de decisiones cuestionadas por vía de tutela que hayan sido proferidas por la Sección de Apelación.

1. Esta conclusión que, en otras palabras, indica que por mandato del constituyente derivado y del legislador estatutario, no procede un impedimento genérico frente a los magistrados de la JEP por haber conocido casos en ejercicio de sus funciones ordinarias (ya sea alegando interés directo en la decisión o que la misma fue por él proferida), se fundamenta en que un juez no puede sustraerse de decidir sobre aquellos casos para los que se le ha dado competencia. Su deber es pronunciarse, especialmente si se trata de un mandato superior, como en este caso. La hermenéutica adecuada indica que debe entenderse que su competencia no deriva de su simple voluntad o de una valoración arbitraria, es un mandato normativo “externo” si se quiere, no es algo que el magistrado escoge o que puede manejar a su antojo, por eso, en principio, no hay un interés personal, sino una obligación institucional que procede del constituyente derivado y del legislador estatutario.

1. Por eso, considero que la Corte debió pronunciarse sobre el punto, porque el proceso de tutela en la JEP es excepcional, la atribución de competencias que deriva de un mandato superior también lo es, por lo que el régimen de impedimentos en los procesos de tutela debe ser analizado bajo ese marco. Esta particular interpretación no sólo tiene implicaciones internas en el trámite de las acciones de tutela en la JEP, también deberá ser considerada en otras etapas propias de este proceso, como lo es la de revisión eventual ante la Corte Constitucional. Por tal razón, a mi juicio, la Corte debió analizar brevemente el tema. En efecto, las especificidades del proceso de tutela en la JEP y de la hermenéutica del régimen de impedimentos de sus magistrados en este trámite, necesariamente implicaba una reflexión desde la Corte Constitucional con respecto a los particulares esquemas de seguimiento a las sentencias de tutela que provienen de la JEP para efectos de su revisión. Es importante recordar y tener presente que el proceso de selección en este tipo de casos

aplica criterios específicos que, sin duda, consideran una aproximación integral a cada expediente, incluidas las especificidades del régimen de impedimentos.

1. Este panorama indica, sin lugar a dudas, que el diseño institucional de la JEP es mucho más que una situación administrativa y responde a fines constitucionalmente imperativos que justificarían, por ejemplo, que los mismos magistrados puedan conocer una causa fallada por ellos en un trámite ordinario, ahora en un proceso constitucional. Con todo, excepcionalmente, pueden presentarse impedimentos fundados cuando concurran causales distintas a las citadas en el numeral 1 y 6 del artículo 56 del Código de Procedimiento Penal referidas al interés directo en la decisión debido a la participación del magistrado en el trámite o a haber adoptado la providencia demandada en tutela en ejercicio de sus funciones. Por ejemplo, si se configura la causal incluida en el numeral 3 de la precitada norma porque el funcionario judicial, o su cónyuge o compañero o compañera permanente, sea pariente dentro del cuarto grado de consanguinidad o civil, o segundo de afinidad, del apoderado o defensor de alguna de las partes. En casos como este último, en aras de preservar la imparcialidad de los magistrados para decidir una acción de tutela, hay diversas alternativas.

1. Eso me lleva al segundo punto que motiva esta aclaración. Aunque se trata de situaciones de operatividad de la JEP que pueden ser atendidas ya sea a través de la figura de los conjueces o de los magistrados suplentes a fin de garantizar la imparcialidad, este fallo era el espacio adecuado para hacer una reflexión sobre el tema desde la perspectiva constitucional. Habría sido importante que la Corte profundizara en que, si hay acciones de tutela contra las Secciones de Revisión y Apelación del Tribunal para la paz, pueden decidir conjueces, que es una regla procesal de aplicación general si se presenta un impedimento. Efectivamente, a pesar de las especificidades del proceso de tutela en la JEP siempre se puede remitir a las reglas generales del Decreto 2591 de 1991, ya que así lo dispone la normativa. Incluso puede haber remisiones al Código General del Proceso, como ocurre en el procedimiento usual de tutela.

1. Adicionalmente, la fundamentación del fallo omite la reflexión sobre la posibilidad de que,

en casos extremos, sean llamados los magistrados suplentes, cuando a los magistrados se les ha aceptado su impedimento, y también los conjueces puedan tener comprometida su imparcialidad y eventualmente estar impedidos. Seguramente serán casos excepcionales, pues debe protegerse a toda costa el ejercicio de la jurisdicción por parte de quienes sean los jueces naturales en propiedad.

1. Estimo que la figura de los magistrados suplentes debe operar como posibilidad en casos límite, pues permitiría seguir las reglas generales del procedimiento de tutela ante impedimentos, sin sacrificar la imparcialidad ni alterar el diseño del sistema de la JEP.

1. Al respecto, la Corte podría haber indicado la posibilidad de que la JEP evalúe, en el marco de su autonomía, si es necesario considerar la regulación sobre los magistrados suplentes en el reglamento o no. Considero que esa posibilidad no contraviene lo dicho en la Sentencia C-080 de 2018 y lo establecido por el Consejo de Estado al estudiar la nulidad por inconstitucionalidad de algunas normas del Reglamento de la JEP sobre las suplencias102, pues no se trata de convertirlos en magistrados adjuntos, ni de convocarlos de manera discrecional para aminorar las cargas de trabajo.

1. El fallo de 2018 encontró inconstitucionales algunas normas del Proyecto de Ley Estatutaria número 08 de 2017 Senado, 016 de 2017 Cámara, “Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz”103 y dijo expresamente que “los magistrados sustitutos o suplentes, tienen como finalidad sustituir o suplir la vacancia de un magistrado titular.”

1. Podría pensarse que esto convertiría a los magistrados suplentes en conjueces y eso podría contravenir el ordenamiento superior. Sin embargo, el Consejo de Estado ya dejó en claro que sí es posible, para estos precisos efectos y sin alterar los demás elementos de la naturaleza de cada figura. En efecto, la figura de los conjueces fue estudiada por la Sala de

Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en concepto del 9 de noviembre de 2016. Posteriormente, invocando esta providencia, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo indicó que “resulta ajustado a la precitada norma constitucional que los magistrados suplentes o sustitutos desarrollen la labor de conjuezas y conjueces puesto que su presencia en el interior de los procesos judiciales busca suplir eventos de impedimento o de recusación de los magistrados titulares”104

1. Con base en estos elementos, considero que la Corte podría haber contribuido a poner en consideración de la JEP algunas opciones y posibilidades ante las eventuales dificultades que se puedan presentar, sin imponer ninguna decisión al respecto, pues sin duda se trata de un tema que involucra aspectos operativos en los que debe primar la autonomía de la JEP, que evaluará internamente si este asunto debe o no ser desarrollado y la mejor forma para hacerlo.

1. En estos términos expongo las razones que me llevan a aclarar el voto en la Sentencia C-111 de 2023.

Fecha ut supra

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

1 El listado de invitados a participar en este proceso fue el siguiente: presidente de la Jurisdicción Especial para la Paz, Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, Defensoría

del Pueblo, Instituto Colombiano de Derecho Procesal – ICDP, Centro Colombiano de Derecho Procesal Constitucional, Centro de Estudios de Derecho Procesal, Academia Colombiana de Jurisprudencia, Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia, Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Caldas, Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Colombia, Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás sede Tunja, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Cartagena y Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario.

2 Ley 1957 de 2019:

«ARTÍCULO 96. SECCIÓN DE APELACIÓN. Son funciones de la Sección de apelación:

a) Decidir las impugnaciones de las sentencias proferidas por cualquiera de las secciones de primera instancia.

[…]

c) Decidir en segunda instancia las acciones de tutela instauradas en contra de las decisiones de algún órgano de la JEP.

d) Las demás que establezca la ley de procedimiento de la JEP, siempre que no sean contrarias al Acto Legislativo número 01 de 2017 y a la presente ley».

«ARTÍCULO 97. SECCIÓN DE REVISIÓN. La Sección de revisión del Tribunal para la paz tendrá las siguientes funciones:

[…]

k) Conocer en primera instancia de las acciones de tutela instauradas contra decisiones de la Jurisdicción.

l) Las demás que establezca la ley de procedimiento de la JEP, siempre que no sean contrarias a lo establecido en el Punto 5.1.2 del Acuerdo Final».

Ver también artículos 91 y 144 de la LEAJJEP.

3 Cfr. Demanda de inconstitucionalidad, fl. 5, disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=46832.

4 Ibid., fl. 6.

5 Ibid.

6 Ibid., fl. 7.

7 Ibid., fl. 8.

8 Ibid., fl. 9.

9 Ibid., fl. 11.

10 Se presentaron los siguientes escritos ante la Secretaría de la Corte:

Escrito con intervención de la Universidad de los Andes – Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión Social (PAIIS), suscrito por su directora, Juliana Bustamante Reyes, y por la asesora jurídica Natalia Paola Suárez Rojas.

Escrito con intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho, suscrito por el director de desarrollo del derecho y del ordenamiento jurídico, Miguel Ángel González Chávez.

Escrito con intervención de la Universidad Libre – Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional, suscrito por su director, Kenneth Burbano Villamarín y por el profesor Julián Darío Bonilla Montenegro.

Escrito con intervención de la Jurisdicción Especial para la Paz, suscrito por su presidente, Eduardo Cifuentes Muñoz.

Escrito con intervención ciudadana de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, suscrito por el académico ponente Carlos Mario Molina Betancur. ESCRITO ALLEGADO DE MANERA EXTEMPORÁNEA. Así, consta en los registros de la Corte Constitucional que esta intervención se recibió hasta el 21 de octubre de 2022, fecha en la que el término de 10 días para recepción de conceptos de expertos concedido en el auto de admisión de la demanda ya había fenecido. En consecuencia, este escrito no será tenido en cuenta.

11 Cfr. Intervención de la Universidad de los Andes – Programa de Atención por la Igualdad y la Inclusión Social (PAIIS), fl. 4, disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=48336.

12 Cfr. Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho, fl. 7, disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=48347.

13 Ibid.

15 Cfr. Intervención de la Universidad Libre de Colombia –Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Facultad de Derecho–, fl. 4, disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=48419.

16 Ibid., fl 6.

17 Ibid., fl. 7.

18 Cfr. Intervención de la Jurisdicción Especial para la Paz, fls. 2-3, disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=48438.

19 Cfr. Concepto de la Procuradora General de la Nación, fl. 3, disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=49437.

20 Ibid.

21 Ibid.

22 Ibid., fl. 4.

23 Ibid.

24 Ibid., fl. 5.

25 Ibid.

26 Ibid., fl 6.

27 Acto Legislativo 1 de 2017, 4 de abril. Diario Oficial No. 50.196, “Por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones.”

28 Ley 1957 de 2019, artículos 81-83.

29 Ibid., artículos 84-85.

30 Ibid., artículos 78-80.

31 Acto Legislativo 1 de 2017, artículo 1°, artículo transitorio 7.

32 Al respecto, es importante recordar lo establecido por la sentencia C-080 de 2018 frente a la estructura orgánica de la JEP: “ Dicha autonomía judicial también se predica al interior de la Jurisdicción Especial para la Paz, de forma tal que en el ejercicio de las funciones por parte de los diferentes órganos no puede haber injerencias indebidas por las instancias situadas en un nivel funcional superior, pues estas solo podrán conocer y revisar las decisiones tomadas por los organismos de inferior grado funcional a través de las vías establecidas en la propia jurisdicción y, en particular, según el sistema de recursos que se adopte”.

33 Ley 1957 de 2019, artículo 92.

34 Ibid., artículo 93.

35 Ibid., artículo 97.

36 Ibid., artículo 96.

37 Ibid., artículo 91. Cabe anotar que la Sección de Estabilidad y Eficiencia se establecerá después de que el Tribunal para la Paz haya concluido sus funciones, y su principal objetivo será garantizar la estabilidad y eficiencia de las resoluciones y sentencias adoptadas al interior de la Jurisdicción Especial para la Paz.

38 Ibid., artículo 126. Ver también documento de “Lineamientos en materia de sanción propia y Trabajos, Obras y Actividades con contenido Reparador – Restaurador1 Sección de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad Tribunal para la Paz”, disponible en: https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/SiteAssets/Paginas/Conozca-Los-lineamientos-en-mate

ria-de-sanci%C3%B3n-propia-y-Trabajos%2C-Obras-y-Actividades-con-contenido-Reparador—Restaurador/28042020%20VF%20Lineamientos%20Toars%20y%20SP.pdf

39 Ley 1957 de 2019, artículo 92.

40 Ibid., artículo 86 y siguientes.

41 Ibid., artículo 93.

42 Ibid., artículo 130.

43 Ibid., artículo 128.

44 Ibid., artículo 97.

46 Mediante sentencia C-647 de 2017, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad del texto citado.

47 Mediante sentencia C-630 de 2017, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad del Acto Legislativo 2 de 2017, “Por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”, en los términos señalados en dicha providencia.

48 En la sentencia C-080 de 2018, la Corte Constitucional ratificó la compatibilidad de la referida distribución de competencias con la Carta Política.

49 Ley 1957 de 2019, artículo 25.

50 Corte Constitucional, sentencia C-080 de 2018.

51 Gaceta del Congreso No. 188 del 27 de abril de 2018, proyecto de ley número 225 de 2018 Senado.

52 Ibid., página 7.

53 Corte Constitucional, sentencias C-296 de 2002, C-1235 de 2005, C-203 de 2011, C-437 de 2013, C-329 de 2015, C-086 de 2016, C-025 de 2018, C-031 de 2019 y C-210 de 2021.

54 Corte Constitucional, sentencia SU-418 de 2019.

55 Corte Constitucional, sentencias C-031 de 2019, C-314 de 2021, C-407 de 2021.

56 Corte Constitucional, sentencia C-203 de 1993.

57 “Ver la Sentencia C-208/93, M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara”.

58 Corte Constitucional, sentencia C-111 de 2000, reiterada en la sentencia C-692 de 2008.

59 Corte Constitucional, sentencia C-328 de 2015.

60 Corte Constitucional, sentencias C-559 de 2000, C-1335 de 2000, C-095 de 2001, C-309 de 2002.

61 Corte Constitucional, sentencias C-315 de 2012, C-870 de 2014, C-025 de 2018, C-080 de 2018, C-031 de 2019, C-314 de 2021, C-407 de 2021.

62 Así, a manera de ilustración, el artículo 86 de la Constitución Política se refiere a las circunstancias generales en las cuales es procedente la acción de tutela contra particulares, cuya especificidad se encuentra en el artículo 42 del Decreto 2591 de 1991.

63 Corte Constitucional, sentencia C-870 de 2014.

64 Un ejemplo de la amplitud variable de la regulación en materia de asignación de competencias y funcionamiento de órganos de la jurisdicción puede encontrarse en el reparto constitucional y legal de competencias al interior del Consejo de Estado. En efecto, el artículo 236 C.P. prescribe cómo se integra esa Corporación por un número impar de magistrados, la división interna en salas y secciones para separar las funciones que le corresponde ejercer, y defiere a la ley su organización interna. El artículo 237 C.P., a su turno, enlista las atribuciones específicas del órgano de cierre de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, exhibiendo disposiciones relativamente generales. En aquel marco constitucional, tanto la Ley 270 de 1996 como la Ley 1437 de 2011 establecieron la integración y composición del Consejo de Estado por 31 magistrados y la división en diferentes salas que desempeñan diversas funciones –plena, de lo contencioso administrativo, de consulta y servicio civil, de gobierno, especiales de decisión (Art. 107

CPACA, Art. 34 LEAJ); la división en secciones y subsecciones conforme a cada especialidad (Art. 110 CPACA y Art. 36 LEAJ); al paso que los artículos 109, 111, 112 y 114 del CPACA y 35, 36, 37 y 38 de la LEAJ desglosan las atribuciones en cabeza de cada una de las salas. Así, una regulación constitucional relativamente amplia ha especificado y concretado por disposiciones de rango legal que no extienden ni alteran el diseño constitucional de la institución.

65 Corte Constitucional, sentencia C-674 de 2017.

66 Corte Constitucional, autos 182 de 2020, 138 de 2020, 561 de 2019, 253 de 2019, 087 de 2019, 058 de 2019, 004 de 2019, 003 de 2019, 812 de 2018, 806 de 2018, 805 de 2018, 804 de 2018, 802 de 2018, 783 de 2018, 758 de 2018, 757 de 2018, 756 de 2018, 755 de 2018, 754 de 2018, 753 de 2018, 752 de 2018, 750 de 2018, 749 de 2018, 748 de 2018, 737 de 2018, 736 de 2018, 735 de 2018, 734 de 2018, 733 de 2018, 732 de 2018, 731 de 2018, 715 de 2018, 714 de 2018, 713 de 2018, 689 de 2018, 688 de 2018, 686 de 2018, 676 de 2018, 674 de 2018, 673 de 2018, 672 de 2018, 671 de 2018, 663 de 2018, 662 de 2018, 659 de 2018, 658 de 2018, 645 de 2018, 644 de 2018, 643 de 2018, 642 de 2018, 641 de 2018, 640 de 2018, 639 de 2018, 638 de 2018, 637 de 2018, 627 de 2018, 625 de 2018, 623 de 2018, 622 de 2018, 621 de 2018, 605 de 2018, 604 de 2018, 603 de 2018, 602 de 2018, 601 de 2018, 600 de 2018, 599 de 2018, 598 de 2018, 596 de 2018, 595 de 2018, 593 de 2018, 591 de 2018, 577 de 2018, 575 de 2018, 572 de 2018, 570 de 2018, 569 de 2018, 566 de 2018, 564 de 2018, 563 de 2018, 551 de 2018, 536 de 2018, 535 de 2018, 533 de 2018, 528 de 2018, 524 de 2018, 522 de 2018, 521 de 2018.

67 Corte Constitucional, auto 234 de 2020.

68 Corte Constitucional, auto 234 de 2020.

69 Corte Constitucional, sentencia C-080 de 2018.

70 De acuerdo con el artículo 25 de la Ley Estatutaria 1957, tres decisiones uniformes dictadas por ella, sobre un mismo punto de derecho, constituyen doctrina probable, que podrá ser aplicada por las demás Salas y Secciones en casos análogos, lo cual no obsta para

que la Sección de Apelación varíe la doctrina en caso de que juzgue erróneas las decisiones anteriores. La doctrina probable, en ningún caso, podrá ser contraria a la ley o sustituirla.

71 Corte Constitucional, sentencia C-080 de 2018.

72 De acuerdo con la sentencia C-426 de 2002, debe entenderse que controlar la interpretación y aplicación de normas a través de sentencias de constitucionalidad "no implica (…) una intromisión o desplazamiento de la competencia asignada a los jueces para aplicar la ley en cada caso en concreto, pues, en realidad, el proceso de control abstracto -en estos casos- se lleva a cabo sobre uno de los contenidos de la norma sometida a examen: el que surge de la interpretación que en sentido general hace la autoridad judicial competente, y al cual se le han reconocido todos los efectos jurídicos como consecuencia de constituir la orientación jurisprudencial dominante o el criterio judicial obligatorio para quienes son destinatarios de la ley". En ese sentido, como se sostuvo en la sentencia C-136 de 2017, se trata de supuestos en los cuales "el control constitucional no deja de ser abstracto por el solo hecho de recaer sobre interpretaciones".

Cabe resaltar, sin perjuicio de lo anterior, que dentro de este tipo de pronunciamientos es primordial respetar la separación de funciones entre otras jurisdicciones y la constitucional, así como la autonomía de los jueces para interpretar las disposiciones legales (artículos 228, 230, 234, 236, 239 y 241 C.P.), teniendo claro que, como se relievó en la sentencia C-345 de 2015, "a la Corte no le corresponde fijar el sentido de la ley, pues esto invalidaría la labor de los demás operadores jurídicos". Por consiguiente, los jueces cuentan con la posibilidad de hacer varias y distintas lecturas de un mandato legal, siempre que todas ellas sean acordes con los postulados superiores; de modo que, según lo precisó la Corte en la citada providencia, lo que en realidad le compete al órgano que encabeza la jurisdicción constitucional es "asegurar que todos los jueces estén sometidos al imperio de sus mandatos y las interpretaciones que éstos hagan deben corresponder con el texto fundamental". En definitiva, retomando lo sentado en la sentencia C-802 de 2008, "en el control abstracto de constitucionalidad la labor de la Corte consiste en examinar qué interpretaciones de una disposición (normas) son válidas frente a la Constitución, para excluir aquellas que definitivamente se reflejan inadmisibles".

73 Ley 1922 de 2018, artículo 59, parágrafo.

74 Sección de Apelación, sentencia del 3 de abril de 2019, TP-SA-SENIT 1 de 2019.

75 Cabe anotar que, al tenor del último inciso del parágrafo del artículo 59 de la Ley 1922 de 2018, "[l]as sentencias interpretativas también podrán ser proferidas al momento de resolver cualquier apelación." Sobre este supuesto, ha dicho la Sección de Apelación que "[l]a Senit dictada en el curso del trámite de la apelación resulta ser una hibridación que permite ahondar en los interrogantes suscitados por una impugnación, dentro de una perspectiva igualmente abstracta y prospectiva, pero tomando en cuenta los extremos fácticos del recurso interpuesto."

76 Sección de Apelación, sentencia del 3 de abril de 2019, TP-SA-SENIT 1 de 2019.

77 Sección de Apelación, sentencia del 9 de octubre de 2019, TP-SA-SENIT 2 de 2019.

78 Corte Constitucional, sentencia SU-627 de 2015.

79 Corte Constitucional, sentencia SU-391 de 2016.

80 Decreto Ley 2591 de 1991. «ARTÍCULO 6o. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA DE LA TUTELA. La acción de tutela no procederá:

[…] 5. Cuando se trate de actos de carácter general, impersonal y abstracto.»

Es pertinente destacar que, desde muy temprano, el artículo 6, numeral 5, del Decreto Ley 2591 de 1991 fue tomado como sustento jurídico por la Corte para sostener la improcedencia de la acción de tutela contra una sentencia de constitucionalidad proferida por esta corporación (cfr. Corte Constitucional, sentencia T-282 de 1996). En similar sentido, posteriormente esta corporación invocó la citada disposición para justificar la improcedencia de la acción de tutela contra fallos de nulidad por inconstitucionalidad dictados por el Consejo de Estado (Corte Constitucional, sentencia SU-391 de 2016.

81 Habida cuenta de que, como se indicó, dicha disposición contempla que "[l]as sentencias interpretativas también podrán ser proferidas al momento de resolver cualquier apelación."

82 Corte Constitucional, sentencia C-259 de 20145, reiterada en la sentencia C-136 de 2017.

83 Es preciso aclarar que, a diferencia de lo que propone el demandante, no es posible fundamentar la posibilidad de recurrir a la designación de conjueces con base en lo dispuesto en normas de la Ley 270 de 1996 –Estatutaria de la Administración de Justicia–, pues existe una clara separación orgánica entre la JEP y la Rama Judicial que no permite hacer extensiva la aplicación de las reglas de la administración de justicia común al sistema derivado del Acuerdo de Paz. Al respecto, en la sentencia C-674 de 2017 la Corte precisó lo siguiente:

«De este modo, entonces, el órgano judicial creado ex post, por la forma en que fue concebido, diseñado y configurado, es también ad hoc. Esto, al menos por tres razones: (i) primero, porque se encuentra separado orgánicamente de la Rama Judicial; (ii) segundo, porque fue estructurado a partir de una lógica sustancialmente distinta de la que inspiró la creación de los órganos jurisdiccionales en la Constitución de 1991; (iii) y finalmente, porque su diseño respondió a las demandas y requerimientos de actores específicos en contexto del conflicto armado.

La Jurisdicción Especial para la Paz no solo fue creada con posterioridad a los hechos de base que serán objeto de investigación, juzgamiento y sanción, sino que, además, se trata de un organismo separado de la institucionalidad ordinaria, y en particular de la Rama Judicial, a pesar de tratarse de un órgano que cumple funciones jurisdiccionales, y fue configurado a partir de una lógica sustancialmente distinta con la que fueron concebidas las instancias judiciales en la Constitución de 1991, teniendo como referente las necesidades y los requerimientos del proceso de paz, expresadas por algunos actores del conflicto.

La JEP no solo es un operador jurídico especializado, sino que además conforma ella misma una jurisdicción que se encuentra dotada de autonomía presupuestal, técnica y administrativa, que cuenta con instancias propias de autogobierno judicial distintas al Consejo Superior de la Judicatura, y que la función jurisdiccional se ejerce de manera separada y sin mecanismos institucionales de articulación con el poder judicial, con la sola excepción de la selección y revisión de los fallos de tutela proferidos por la JEP, por parte de la Corte Constitucional.

Pero además de esta separación orgánica, la estructura, la conformación y el esquema de funcionamiento, y las garantías de independencia, imparcialidad y neutralidad con las que se encuentra dotada la JEP, responden a una concepción muy distinta de la que dio lugar a la

configuración del poder judicial en Colombia. En este contexto, no cabe asimilar la JEP a una alta corte como el Consejo de Estado o la Corte Suprema de Justicia, puesto que esa nueva instancia jurisdiccional no funciona a la manera de un órgano de cierre de una jurisdicción, sino que ella misma confirma una nueva jurisdicción en cuyo interior se cumplen funciones investigativas análogas a las que cumple la Fiscalía General de la Nación, funciones jurisdiccionales en primera y en segunda instancia, análogas a las que asumen los jueces y tribunales, y funciones de autogobierno judicial, análogas a las que le fueron asignas al Consejo Superior de la Judicatura. En los términos de la jurisprudencia constitucional, no solo se produjo un traslado competencial, sino una sustitución de jurisdicción, y un cambio integral en la naturaleza del operador de justicia.»

84 Corte Constitucional, sentencia C-080 de 2018.

85 Reglamento General de la Jurisdicción Especial para la Paz:

Si el magistrado(a) en quien se dé una causal de impedimento no la declarare, cualquiera de las partes podrá recusarlo. Al escrito de recusación deberá acompañarse la prueba en que se funde.

En caso de aceptar el impedimento o la recusación se remitirá el expediente al magistrado(a) que deba reemplazarlo(a) según las reglas de reparto definidas por cada Sala y Sección.

Contra la providencia que resuelve sobre un impedimento o una recusación no procede recurso alguno.

Cuando se declaren impedidos, o sean recusados, varios o todos los magistrados(as) de una misma Sala o Sección de la JEP, todos los impedimentos o las recusaciones se tramitarán conjuntamente y se resolverán en un mismo acto por la Sala o Sección que corresponda.

Si se declararen impedidos o fueren recusados varios o todos las o los magistrados de una misma Sala o Sección, o si hay imposibilidad numérica para resolver, se acudirá al mecanismo previsto en el artículo 36 del presente reglamento.

En el evento en que se declaren impedidos o sean recusados la totalidad de las o los magistrados del Tribunal para la Paz o de las Salas de Justicia, la decisión será adoptada por una Sala de conjueces y conjuezas, designada por sorteo, según lo señalado en el parágrafo

de esta disposición. Si en este caso se aprobaran todos los impedimentos o recusaciones, las y los conjueces tendrán la facultad de resolver de fondo el asunto.

En lo no regulado sobre el trámite de impedimentos y recusaciones en este reglamento se aplicará por analogía el Código General del Proceso, en particular el capítulo II sobre Impedimentos y Recusaciones de la Ley 1564 de 2012 y disposiciones que lo desarrollan.

Parágrafo: Cada Sala o Sección elaborará anualmente una lista de conjueces y conjuezas, integradas por el mismo número de magistradas o magistrados de cada una de ellas, quienes deberán reunir las calidades para desempeñar en propiedad el cargo de magistrada o magistrado de Sala o Tribunal, según sea el caso.»

86 Reglamento General de la Jurisdicción Especial para la Paz, artículo 36.

87 Corte Constitucional, Auto 475 de 2019, en reiteración de los autos 006 de 2017; 198 de 2017; 652 de 2017. En el mismo sentido, ver los autos 013 de 2012, 240 de 2012, 052 de 2015, 720 de 2017 y 320 de 2019.

88 Decreto Ley 2591 de 1991. «ARTÍCULO 3o. PRINCIPIOS. El trámite de la acción de tutela se desarrollará con arreglo a los principios de publicidad, prevalencia del derecho sustancial, economía, celeridad y eficacia.»

89 Ley 270 de 1996.

«Artículo 45. REGLAS SOBRE LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS PROFERIDAS EN DESARROLLO DEL CONTROL JUDICIAL DE CONSTITUCIONALIDAD. Las sentencias que profiera la Corte Constitucional sobre los actos sujetos a su control en los términos del artículo 241 de la Constitución Política, tienen efectos hacia el futuro a menos que la Corte resuelva lo contrario.»

90 M.P. Alejandro Linares Cantillo.

91 “Por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones”.

92 M.P. Alejandro Linares Cantillo.

93 M.P. Alejandro Linares Cantillo.

94 La Corte comenzó a utilizar este concepto en la Sentencia SU-047 de 1999. M.P. Carlos Gaviria Díaz; y después explicó con mayor profundidad su alcance en las decisiones T-292 de 2006. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, y C-836 de 2001. M.P. Rodrigo Escobar Gil. AV. Manuel José Cepeda Espinosa y Marco Gerardo Monroy Cabra. Actualmente, los conceptos de obiter dicta hacen parte del discurso de este Tribunal en torno al manejo adecuado de los precedentes judiciales, y son utilizados en jurisprudencia constante.

95 M.P. Alejandro Linares Cantillo.

96 Se trata del expediente bajo radicado T-9.184.452, seleccionado a través del Auto del 28 de febrero de 2023, notificado el 14 de marzo del mismo año, la Sala de Selección de Tutelas Número Dos de 2023, que será decidido por la Sala Plena.

97 Corte Constitucional, Sentencia C-537 de 2016.

98 Corte Constitucional, Sentencia C-537 de 2016.

99 Cfr. CIDH, Caso Yvon Neptune vs. Haití, sentencia del 6 de mayo de 2008.

100 Corte Constitucional, Sentencia C-441 de 2021.

102 Radicación: 11001-03-24-000-2018-00441-00, Demandante: Juan Carlos López Rico, 7 de septiembre de 2021.

103 ARTÍCULO 101. MAGISTRADOS SUPLENTES DE LAS SECCIONES. Se podrá disponer de un número adicional de magistrados suplentes de hasta tres (3) más por Sección, a disposición del Tribunal por si fuera requerida su intervención para sustituir a los magistrados titulares o para reforzar el funcionamiento de dichas Secciones, a juicio de los órganos de gobierno de la Jurisdicción Especial para la Paz.

ARTÍCULO 103. MAGISTRADOS SUPLENTES DE LA SALA. Se podrá disponer de un número adicional de magistrados suplentes de hasta tres (3) más a disposición de cada Sala, por si fuera requerida su intervención para sustituir a los magistrados titulares o para reforzar el

funcionamiento de dichas Salas, a juicio de los órganos de gobierno de la Jurisdicción Especial para la Paz.

104 CONSEJO DE ESTADO: Radicación: 11001-03-24-000-2018-00441-00, Demandante: Juan Carlos López Rico, 7 de septiembre de 2021.