

Sentencia SU139/19

ACCION DE TUTELA CONTRA LA JURISDICCION ESPECIAL PARA LA PAZ JEP-Improcedencia para acceder a la JEP en calidad de víctima, por cuanto debe hacerlo de forma colectiva, a través de la Organización de víctimas

ACCION DE TUTELA CONTRA LA JURISDICCION ESPECIAL PARA LA PAZ JEP-Improcedencia para activar competencia prevalente de la JEP ante inexistencia de peligro, al menos prima facie, de derechos fundamentales

JURISDICCION ESPECIAL PARA LA PAZ-Acceso y reconocimiento en calidad de victima

Quien desee acceder a la JEP, en calidad de víctima, debe hacerlo inicialmente mediante los informes colectivos correspondientes, presentados a la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas, de conformidad con la ley 1922 de 2018 por medio de la cual se adoptan las reglas de procedimiento de esa jurisdicción. En particular el artículo 27D de dicha ley. En concordancia con los literales c) y h) del numeral 48 del punto 5 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR HECHO SUPERADO-Accionada dio respuesta de fondo al derecho de petición, antes de la expedición del fallo de instancia

Acciones de tutela interpuestas por Saúl Zárate y Daniel Alexander Franco Rivera en contra de la Jurisdicción Especial para la Paz -JEP-

Magistrado Ponente:

CARLOS BERNAL PULIDO

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de marzo de dos mil diecinueve (2019)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, se dispone a proferir la siguiente

SENTENCIA

En el trámite de revisión de las siguientes sentencias de tutela: (i) en el expediente T-7.073.283, el fallo proferido en primera instancia por la Sección de Revisión –Subsección Tercera– del Tribunal para la Paz el 9 de agosto de 2018, y en segunda instancia, por la Sección de Apelación de la misma Corporación judicial el 3 de octubre de 2018, dentro del proceso de tutela iniciado por Saúl Zárate en contra de la Jurisdicción Especial para la Paz y (ii) en el expediente T-7.064.392, el fallo expedido en primera y única instancia por el Juzgado 10º Civil del Circuito de Bucaramanga el 16 de abril de 2018, dentro del proceso de tutela iniciado por Daniel Alexander Franco Rivera en contra de la Secretaría Ejecutiva de la misma entidad.

Los expedientes de la referencia fueron escogidos para revisión y repartidos al magistrado sustanciador mediante Auto proferido el 26 de noviembre de 2018 por la Sala de Selección Número Once[1]. En esa misma providencia se decidió su acumulación por presentar unidad de materia.

Si bien los expedientes, en un inicio, se repartieron para su conocimiento por la Sala Primera de Revisión, en virtud de lo previsto en el artículo transitorio 8º del Acto Legislativo 1 de 2017, y tras el informe correspondiente del magistrado sustanciador, el 30 de enero de 2019 se decidió que estos serían fallados mediante sentencia de Sala Plena de la Corte Constitucional[2].

I. ANTECEDENTES

1. Expediente T-7.073.283. Tutela interpuesta por Saúl Zárate

1.1. Hechos y pretensiones

De conformidad con el relato efectuado por el tutelante en su demanda, los hechos que dieron lugar a la presente acción de tutela son los siguientes:

1. El 5 de noviembre de 2009 el Juzgado Promiscuo del Circuito de la Palma, Cundinamarca, condenó al señor Zárate por el delito de homicidio agravado, con ocasión de una masacre cometida el 16 de agosto de 2007 en el municipio de Caparrapí, en ese Departamento. Esta decisión de condena fue confirmada el 13 de diciembre de 2010 por la Sala Penal del

Tribunal Superior de Cundinamarca.

El señor Zárate, privado de la libertad en establecimiento de reclusión, presentó acción de tutela el 17 de julio de 2018. En su escrito[3] el actor alegó que dentro del proceso que se adelantó en su contra, las citadas autoridades judiciales incurrieron en irregularidades sustanciales que afectaron sus derechos fundamentales, al encontrar acreditada su responsabilidad penal “sin ninguna clase de prueba” que demostrara su participación en los hechos por los cuales se le condenó.

3. En la demanda de tutela, el señor Zárate, además de reivindicar su inocencia en los hechos por los que fue procesado, formuló tres pretensiones. La primera, que se ordene le sean entregadas todas las pruebas que fueron “base de mi condena y que están relacionadas dentro del escrito de petición dirigidos al señor Fiscal Seccional de la Palma (Cund.), Juez Promiscuo del Circuito de la Palma (Cund.) y que hasta hoy se me niegan sin tener justificación alguna”.

4. La segunda que el juez de tutela diera “traslado” a la Jurisdicción Especial para la Paz -JEP-, dado que conforme a su versión de los hechos, en las conductas punibles estarían involucrados, por una parte, un miembro de la Fuerza Pública (el otrora Comandante del puesto de Policía del Municipio de Caparrapí), y por otra, un presunto ex integrante de las FARC. Lo anterior, a efectos de que la JEP “manifieste si es o no de su competencia el presente proceso de conformidad en (sic) las pruebas que estoy aportando y las que existen dentro de cada uno de los folios del proceso”.

Una tercera pretensión, encaminada a que se solicitara a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas indicar si una serie de personas, cuyo nombre suministró, se encontraban inscritas y reconocidas como víctimas del conflicto armado.

5. En un inicio, el escrito de tutela del señor Zárate fue repartido a la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia. En auto del 19 de julio de 2018 un magistrado de esa Corporación avocó conocimiento de la acción únicamente frente a las siguientes accionadas: i) la Sala Penal del Tribunal Superior de Cundinamarca, ii) el Juzgado Penal del Circuito y la Fiscalía Seccional del municipio de La Palma, iii) el Departamento de Policía de Cundinamarca, iv) el Juzgado Promiscuo Municipal de Caparrapí y v) la Unidad de Víctimas.

Sin embargo, dispuso: “Escindir la demanda de tutela presentada por el referido actor contra la Jurisdicción Especial para la Paz, para que asuman y tramiten la solicitud de amparo instaurada, de conformidad con lo establecido en el artículo transitorio 8º del Acto Legislativo 01 de 2017”[4].

6. Así, mediante auto del 30 de julio de 2018 un magistrado de la Sección de Revisión –Subsección Tercera– del Tribunal Especial para la Paz avocó conocimiento de la acción formulada por el señor Zárate en relación con la JEP, y vinculó a la actuación a varias de las Salas que la conforman[5]. Es, en concreto, esta última acción de tutela la que es materia de revisión en esta oportunidad por la Sala Plena[6].

1.2. Respuestas allegadas al proceso de tutela

7. La Sala de Amnistía o Indulto de la Jurisdicción Especial para la Paz, por medio de su Presidenta, informó que, “consultado el sistema de gestión documental Orfeo” no hay registro de trámite alguno adelantado por esa Sala en contra del señor Zárate, ni de los ciudadanos que el actor menciona en su escrito[7].

8. La misma respuesta ofreció la Secretaría General Judicial de la JEP, esto es, que no posee “información, documento o trámite” en relación con Saúl Zárate. También indicó carecer de competencia para resolver la solicitud del tutelante[8].

9. La Sala de Definición de Situaciones Jurídicas de la misma institución, por medio de uno de sus magistrados, puso de presente la misma circunstancia: “no existe registro alguno de asignación de solicitud o petición del accionante (...) o de apoderado, a ninguno de los despachos de la Sala”. Tampoco registro alguno ante la JEP, según lo constatado en el sistema “Orfeo”. También señaló que no hay registro de las personas que se denuncian (el comandante de Policía y el presunto ex integrante de las FARC).

10. La Secretaría Ejecutiva de la JEP señaló que su competencia en materia de otorgamiento de beneficios o trámites de carácter jurisdiccional se circunscribe a la suscripción del acta de compromiso de que trata la Ley 1820 de 2016. En ningún caso –apuntó– tiene la competencia para adoptar decisiones sobre los mencionados temas. Como el resto de

dependencias, señaló que el sistema de gestión documental de la institución no arroja resultados en relación con el señor Zárate, ni la Secretaría tiene pendiente, frente a él, ninguna actuación.

Enfatizó en que el peticionario “tampoco se encuentra en los supuestos en los que esta Secretaría suscribe el acta de compromiso de que trata la Ley 1820 (...) ni se ha informado a esta instancia por parte de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz sobre su acreditación como miembro de las FARC (...) Tampoco se ha recibido orden judicial relacionada que obligue o conmine a esta instancia a adelantar el trámite de suscripción de acta”[10].

1.3. Decisiones objeto de revisión

1.3.1. Fallo de primera instancia

11. La Sección de Revisión –Subsección Tercera– del Tribunal Especial para la Paz, en fallo de primera instancia, declaró improcedente la acción de tutela[11]. Consideró que la tutela se fundamenta sobre un hecho concreto, a saber, el actor pide que se revise si su proceso penal es o no de competencia de la JEP, “como medio para acceder a algún tratamiento especial (...)”. Encontró el a quo que la improcedencia de esa pretensión deriva de que pretende activar, vía tutela, la competencia de esa jurisdicción.

Resaltó, de conformidad con la información recaudada, que el señor Zárate no ha elevado ninguna petición o “solicitud formal de acogimiento”, ni obra en el sistema ninguna actuación relacionada con las personas a quienes el tutelante señala como los responsables de los delitos de los que se le acusa, esto es, un comandante de policía y un presunto ex integrante de las FARC.

Tales señalamientos –agregó– “no pueden suplir en manera alguna el cumplimiento de los trámites y procedimientos establecidos por el marco normativo específico de la Jurisdicción Especial de Paz para acceder al Sistema Integral de Justicia, Verdad, Reparación y no Repetición”. Apuntó que la observancia de los requisitos de carácter material, personal y formal, exigidos en el Acto Legislativo 01 de 2017 “y las demás normas que lo desarrollan e implementan” es una garantía de seguridad jurídica y de debido proceso, por lo que no es viable suplirlos u omitirlos a partir del amparo constitucional. En su criterio, la acción de

tutela no es procedente para obtener juicios de competencia de la JEP.

1.3.2. Impugnación

12. El tutelante impugnó la decisión de instancia[12]. Además de reiterar su narración sobre los hechos por los que resultó penalmente condenado, aclaró que no está solicitando su libertad. Señaló que presenta su solicitud en calidad de “víctima del conflicto armado” y así pide ser reconocido. Aclaró: “no he sido guerrillero, no tengo estatus de guerrillero, paramilitar, militar o similar”.

Insistió en que los autores de la masacre por la que se le acusó fueron, en realidad, guerrilleros “que se encuentran reconocidos por el Estado dentro del conflicto armado”, en particular, el hombre que identificó en su tutela, con nombre propio, como “miliciano”, en alianza con un servidor de la Policía que igualmente identificó. Esa participación de un miembro activo de la fuerza pública y de un integrante de las FARC –resaltó– es lo que fundamenta su solicitud. Agregó que por su situación de privación de la libertad en centro de reclusión, no había tenido la oportunidad de “denunciar”. Finalmente, frente a la improcedencia de su solicitud, señalada por el a quo, se preguntó acerca de “cuál es la instancia que le puede quedar”.

1.3.3. Fallo de segunda instancia

13. La Sección de Apelación del Tribunal Especial para la Paz confirmó la decisión de instancia[13].

El ad quem hizo una amplia disertación acerca de la competencia para resolver esta acción de tutela y cuestionó la decisión tomada por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia de escindir la acción de tutela del señor Zárate y avocar una parte de esta, lo que a su juicio constituye una irregularidad procesal. Tras esta reflexión, el Tribunal ofreció las razones por las cuales, en aplicación de los principios de celeridad y prevalencia del derecho sustancial, no era procedente la anulación del trámite.

En cuando al fondo del asunto, estableció que el problema jurídico del caso se circunscribe a si resulta procedente que por medio de la acción de tutela, el señor Zárate obtenga un pronunciamiento de la JEP sobre su competencia frente a el proceso penal en el cual fue

condenado.

En su criterio, en este caso en realidad el señor Zárate no atribuye a la JEP ninguna presunta infracción a un derecho fundamental, pues los argumentos del tutelante se limitan a cuestionar las actuaciones judiciales en cuya virtud resultó penalmente condenado, punto que ya resolvió en sede de tutela la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia. Reiteró lo que señaló el a quo en el sentido que no existe ninguna actuación pendiente de resolución en la JEP que involucre al actor o a los sujetos que él menciona en su escrito. Concluyó que la acción de tutela no está llamada a prosperar.

Finalmente recordó que el tutelante puede intentar plantear su pretensión por medio de las “vías ordinarias” que consagra la Ley de Procedimiento de la Jurisdicción Especial para la Paz (Ley 1922 de 2018).

2.1. Hechos y pretensiones

De conformidad con el relato efectuado por el tutelante en su demanda, los hechos que dieron lugar a la presente acción de tutela son los siguientes:

14. El señor Franco Rivera, que manifiesta ser ex integrante del Frente 24 de las FARC radicó el 22 de enero de 2018 ante el entonces Secretario Ejecutivo de la Jurisdicción Especial para la Paz, un derecho de petición en el que solicitó su “inclusión y postulación” en esa Justicia Especial, y que se investigaran los hechos que rodearon su participación en el conflicto armado.

En aquel escrito[14], el actor efectuó un relato detallado acerca de su participación en aquella guerrilla desde el año 2000, en operaciones delictivas en diversas zonas del país, y anexó varias declaraciones extra juicio de presuntos comandantes guerrilleros que así lo certifican. Manifestó además su intención de contribuir al esclarecimiento de los sucesos que conoció, en aras del logro de la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas.

Aclaró que no se encuentra “en los listados elaborados por las FARC EP” y que de las sentencias que tiene en su contra y por las que se encuentra privado de la libertad en establecimiento de reclusión, no se desprende su militancia en ese grupo insurgente. No

obstante –aseguró–, fue integrante activo de aquella organización, por lo que se hace merecedor de los beneficios que se desprenden del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto.

15. El 6 de marzo de 2018 el señor Franco Rivera interpuso acción de tutela en contra de la mencionada Secretaría Ejecutiva, en razón de que, para la fecha, no había recibido repuesta a su derecho de petición. Por medio de esta acción constitucional, solicitó el amparo de sus derechos fundamentales de petición y al debido proceso administrativo y que se “conceda la inclusión y postulación del accionante a la Justicia Especial para la Paz”[15].

2.2. Respuesta de la parte accionada

16. En respuesta del 10 de abril de 2018[16] el entonces Secretario Ejecutivo de la Jurisdicción Especial para la Paz se opuso a los argumentos del actor. Comenzó por describir la competencia para el otorgamiento de la libertad condicionada a la luz de la Ley 1820 de 2016 y enfatizó en que “es a la autoridad judicial de la causa penal a quien le compete analizar si se cumplen los requisitos para su concesión y quien otorga el mencionado beneficio”, para lo cual debe verificar los presupuestos de índole “personal y material”.

En esta materia –agregó–, la competencia de la Secretaría Ejecutiva se ciñe a la suscripción del acta de compromiso de que trata el artículo 36 de la Ley 1820 de 2016. Por lo tanto, “no tiene la función de analizar requisitos, ni conceder libertades condicionadas”. Precisó la suscripción del acta es tan solo una de las exigencias i) cuando se trate de personas que integren los listados elaborados por las FARC EP, o bien ii) cuando una decisión judicial así lo ordene.

Recordó que los beneficios como la libertad condicional están previstos no solo para quienes se encuentran en esas listas, sino también para personas que hayan sido condenadas, procesadas o investigadas por pertenencia o colaboración con las FARC, a la luz del artículo 5º del Acto Legislativo 1 de 2017.

En relación con el señor Franco Rivera, señaló que no se encuentra en los listados en mención, ni se han notificado decisiones judiciales que ordenen la suscripción del acta de compromiso y tampoco ha presentado el actor copia de providencia alguna en la que se indique su calidad de miembro o colaborador de las FARC.

Finalmente, informó que verificado el sistema de gestión, se encuentra que el señor Franco Rivera ha presentado seis derechos de petición ante la Secretaría, a los que se ha ofrecido respuesta, con las explicaciones que se acaban de reseñar. En relación con aquel que radicó el 22 de enero de 2018, y que motiva la presente acción constitucional, indicó que “por un error involuntario de la empresa de correos, la respuesta proyectada el 19 de marzo de 2018 (...) fue enviada al correo electrónico (...) el 9 de abril de 2018”[17].

2.3. Decisión objeto de revisión

17. El Juzgado 10º Civil del Circuito de Bucaramanga, en fallo de primera y única instancia del 16 de abril de 2018, negó la acción de tutela “por hecho superado”, al considerar la respuesta ofrecida por la accionada, que indica que la petición del señor Franco no tuvo respuesta sino hasta que la acción de tutela se presentó y tramitó. El juez de tutela sostuvo que como en efecto el envío de la respuesta se produjo el 9 de abril de 2018 y además el pronunciamiento del Secretario Ejecutivo de la JEP fue “claro y preciso”, el amparo constitucional carece de objeto[18].

3. Actuaciones en sede de revisión

18. Con el fin de allegar al proceso de revisión de tutela los elementos probatorios necesarios para adoptar una decisión de fondo, el Magistrado Ponente, mediante auto del 6 de febrero de 2019, adelantó la siguiente actividad probatoria[19]:

i) Se ofició a la Secretaria Ejecutiva de la Jurisdicción Especial para la Paz, para que informara acerca del trámite dado a los derechos de petición con radicados 20181510024402 y 20181510038372 que fueron presentados por el señor Daniel Alexander Franco Rivera. Igualmente, para que allegara los soportes que dan cuenta de su contestación, envío y recibo[20].

ii) Se ofició al Establecimiento Penitenciario de Alta y Mediana Seguridad de Girón, Santander, para que informara acerca del recibo efectivo de la respuesta al derecho de petición del señor interno Daniel Alexander Franco Rivera, enviado por el Secretario Ejecutivo de la Jurisdicción Especial para la Paz al correo electrónico del centro de reclusión el día 9 de abril de 2018.

19. Mediante oficio del 12 de febrero de 2019 la Secretaría Ejecutiva de la Jurisdicción Especial para la Paz informó sobre el trámite dado a los derechos de petición por los cuales se le indagó[21].

En relación con la petición con radicado No. 20181510024402, en la que el señor Franco solicitaba su “inclusión y postulación a la JEP como ex-miliciano de las FARC-EP”, la Secretaría Ejecutiva informó a la Corte que en aquella oportunidad le indicó al peticionario que no se encontraba dentro de los supuestos en los cuales la Secretaría suscribía acta de compromiso. Se le indicó que, para ello, debía allegar copia de la providencia judicial en la que se indicara que había sido procesado o condenado por pertenecer a dicho grupo, o que la autoridad judicial competente hubiera verificado que cumple con los requisitos materiales para acceder a algún beneficio legal, para cuya materialización fuera necesaria la mencionada acta.

En relación con la petición con radicado No. 20181510038372, en la que el peticionario allegaba declaraciones de personas que certificaban su pertenencia a las FARC, en orden a ser “incluido en la JEP”, la Secretaría Ejecutiva informó que le dio respuesta en el mismo sentido y que le indicó que la competencia de la Secretaría Ejecutiva se limitaba a la suscripción del acta de compromiso, pero no cobijaba el análisis de requisitos de ingreso a esa jurisdicción, ni para el otorgamiento de subrogados penales.

Igualmente allegó constancia de notificación de estas respuestas, proveniente del Establecimiento Penitenciario de Alta y Mediana Seguridad de Girón, Santander.

20. En respuesta del 12 de febrero de 2019 la mencionada institución penitenciaria confirmó la notificación efectiva de esos dos oficios de repuesta al interno Daniel Alexander Franco Rivera[22].

1. Competencia

21. La Sala Plena de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos de tutela proferidos dentro del trámite de la referencia con fundamento en lo dispuesto en el inciso 2° del artículo 86 y el numeral 9° del artículo 241 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991, así como en los incisos 3° y 5° del artículo transitorio 8° del Acto Legislativo 01 de 2017.

2. Problema jurídico

22. Habida cuenta de los hechos y antecedentes procesales de estas actuaciones, corresponde a la Corte responder los siguientes problemas jurídicos:

i) Frente a la acción de tutela interpuesta por el señor Saúl Zárate, corresponde a la Sala Plena determinar si la Jurisdicción Especial para la Paz, al omitir un pronunciamiento acerca de su competencia frente a los hechos denunciados por el actor, en los que estarían involucrados un miembro de la Fuerza Pública y un exintegrante de las FARC-EP, ha incurrido en alguna afectación de sus derechos fundamentales, particularmente, el derecho de acceso a la administración de justicia.

ii) Frente a la acción de tutela interpuesta por el señor Daniel Alexander Franco Rivera, debe la Corte determinar si es procedente para el amparo del derecho fundamental de petición, presuntamente desconocido por la Secretaría Ejecutiva de la Jurisdicción Especial para la Paz o si, en cambio, se configuró el fenómeno de carencia actual de objeto por hecho superado.

3. Sobre los casos concretos.

3.1. Expediente T-7.073.283. Tutela interpuesta por Saúl Zárate

23. La acción de tutela interpuesta por el señor Zárate ante la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia tenía dos propósitos claramente diferenciados. El primero, que ocupó la mayor parte de sus argumentos, consistía en controvertir el proceso penal en el cual resultó condenado. Esta pretensión fue negada por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, como juez de tutela de instancia, en sentencia del 31 de julio de 2018[23].

El propósito adicional del tutelante consistía en que se requiriera a la Jurisdicción Especial para la Paz para que se pronunciara sobre su competencia en relación con los hechos que relató, como quiera que a ellos estaban vinculados, conforme a su versión i) un miembro de la Policía Nacional y ii) un presunto ex integrante de la FARC. Respecto de esta última pretensión, el Tribunal para la Paz fungió como juez de tutela de conformidad con el artículo 8º transitorio del Acto Legislativo 1 de 2017[24], y es esta última actuación constitucional, insistimos, la que es materia de revisión.

24. Lo primero que debe la Corte señalar es que tanto la institución accionada como los jueces de tutela de instancia han entendido erróneamente la pretensión del actor. Esta nunca ha consistido en su postulación al Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición –SIVJRNR–, ni en la petición de ningún beneficio de los que se prevén en dicho marco normativo.

Tampoco consiste en que la JEP active su competencia para revisar el proceso penal en el cual fue condenado. Precisamente para fundamentar las presuntas irregularidades procesales y sustantivas que allí se habrían cometido, el tutelante acudió sin éxito, a la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, que se abstuvo de conceder el amparo constitucional.

25. Según lo que el mismo señor Zárate precisó en su escrito de impugnación, lo que él pretende en relación con la JEP es, en resumen, una demanda de justicia, pues señaló claramente que acude como “víctima”, como denunciante, de unas conductas punibles cometidas con ocasión del conflicto armado interno, al tiempo que enfatiza en el hecho de que en él no concurre ninguna de las condiciones personales que ameritarían su ingreso, como postulado, en dicha jurisdicción.

Es verdad desde luego, que este argumento está ligado a su alegato de inocencia, lo que es solo una parte de la tutela que resultó escindida. Lo cierto es que si bien se trata de un asunto distinto del que supuso aquella pretensión sí tiene que ver con una presunta vulneración iusfundamental atribuida a la JEP, contrario a lo sostenido por el ad quem.

En efecto, el señor Zárate considera que recibió una condena por una masacre cometida el 16 de agosto de 2007 en el municipio de Caparrapí, Cundinamarca, sin haber tenido participación en ella. Pero, a su vez –y he aquí el fundamento de su segunda pretensión–, denuncia a las personas que sí habrían sido artífices de esas conductas punibles.

En relación con este último aspecto, demanda un pronunciamiento de la Jurisdicción Especial para la Paz, en razón a que aquellas personas no son ciudadanos del común, sino, por una parte, un miembro de la Fuerza Pública y, por otra, un presunto ex integrante de la guerrilla de las FARC, sobre quienes esa justicia especial tendría competencia. Así, el señor Zárate efectúa a título de denuncia, un señalamiento de esos ciudadanos como los verdaderos autores de aquellos delitos, a la vez que se declara su “víctima” con ocasión del

“falso positivo” que habrían urdido en su contra.

De esta manera, cuando el tutelante solicita un pronunciamiento de competencia de la JEP frente al “presente proceso”, no se trata, en estricto sentido, de una revisión de su propia actuación ordinaria penal, a la que de hecho las personas que denuncia jamás fueron vinculadas. Se trata en realidad de que se investigue la participación en los hechos de aquel caso de esos dos ciudadanos que de conformidad con el Acto Legislativo 1 de 2017, tendrían la calidad para ser postulados ante el SIVJNR.

26. Precisado así el objeto de la acción de tutela que presentó el señor Zárate, debe la Sala Plena señalar que esta es claramente improcedente. La razón, muy sencilla, es que no se advierte una afectación, ni siquiera eventual o potencial, de sus derechos fundamentales.

27. Según lo ha indicado esta Corporación, antes de analizar si el actor cuenta con un medio de defensa judicial idóneo y eficaz, y si se configura la posibilidad de un perjuicio irremediable, el juez constitucional debe llevar a cabo una primera y necesaria verificación: la de constatar que en efecto exista una circunstancia cierta que acredite, al menos prima facie, el peligro para los derechos fundamentales de una persona. Se trata, de hecho, del primer requisito de procedencia de la acción de tutela, a la luz del artículo 5º del Decreto 2591 de 1991[25], que desarrolló el artículo 86 de la Constitución Política.

De esta manera, “la demostración, aunque sea parcial, de 1) la acción o la omisión de la autoridad demandada y 2) la existencia de una amenaza o violación de un derecho que sea atribuible a dicha autoridad, son presupuestos lógicos para el estudio que haga el juez de una demanda de tutela”, incluido, desde luego, el análisis posterior de sus requisitos de procedibilidad (legitimación, inmediatez y subsidiariedad)[26].

28. En el sub judice, tenemos que la acción de tutela es entonces improcedente al menos desde dos perspectivas.

La primera hace alusión a que mal podría la Corte Constitucional evaluar la presunta vulneración del derecho de acceso a la administración de justicia del señor Zárate, y la viabilidad de ordenar a la accionada un pronunciamiento de competencia sobre los hechos que denuncia, y de los que, a su vez, se declara “víctima”, si ni siquiera ha acudido al aparato jurisdiccional del que demanda reconocimiento.

En efecto, al no haber registro de solicitud alguna de su parte ante los órganos de la JEP, esta no ha tenido la oportunidad de estudiar los argumentos del actor y atender su demanda de justicia como víctima en un particular sentido. Si tal jurisdicción no ha sido activada mediante petición alguna, es imposible plantear, ab initio, una afectación, aun cuando sea presunta, de los derechos fundamentales del actor.

Sin duda alguna, la acción de tutela no es procedente para activar la competencia prevalente de la Jurisdicción Especial para la Paz, descrita en el artículo transitorio 6º del Acto Legislativo 1 de 2017[28], ni para desconocer o suplantar los procedimientos que reglamentan su acceso a ella. Con todo, no se trata en este último caso, del incumplimiento del requisito de subsidiariedad, sino de la completa inexistencia de una lesión, siquiera prima facie, de derechos fundamentales ocasionada por una acción u omisión injustificada de la autoridad, que deba ser restablecida por medio de algún mecanismo de defensa judicial[29].

29. La segunda razón en soporte de este planteamiento está en la naturaleza misma de la pretensión del señor Zárate. En rigor, la Jurisdicción Especial para la Paz no recibe ni tramita denuncias individuales de presuntas víctimas. Estas deben promoverse y adelantarse ante la Fiscalía General de la Nación, como de hecho lo hizo el tutelante.

En ese orden, quien desee acceder a la JEP, en calidad de víctima, debe hacerlo inicialmente mediante los informes colectivos correspondientes, presentados a la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas, de conformidad con la Ley 1922 de 2018 por medio de la cual se adoptaron las reglas de procedimiento de esa jurisdicción. En particular, el artículo 27 D de dicha ley[30], en concordancia con los literales c) y h) del numeral 48 del punto 5 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera[31].

Esto sin perjuicio de que dentro de la actuación procesal, quienes individualmente busquen su reconocimiento como víctimas, acudan al procedimiento previsto en el artículo 3º de la misma normativa legal[32].

30. Lo anterior para recalcar que, si el señor Zárate pretende acceder y tener reconocimiento de víctima ante la Jurisdicción Especial para la Paz, debe hacerlo de forma colectiva, gestionando lo pertinente por medio de la organización de víctimas de que se

trate. Como, en dicha calidad, no es procedente su acceso individual a esa institución, ninguna violación de sus derechos fundamentales –en particular, del acceso a la administración de justicia– se presenta por el hecho de que la accionada omita pronunciarse sobre su competencia frente a los sujetos y los hechos punibles concretos que denuncia.

3.2. Expediente T-7.064.392. Tutela interpuesta por Daniel Alexander Franco Rivera

31. La acción de tutela interpuesta por el señor Franco Rivera es sustancialmente distinta a la anterior. Este ciudadano considera vulnerados sus derechos fundamentales de petición y al debido proceso administrativo, con ocasión de la falta de respuesta a una petición que presentó ante la Secretaría Ejecutiva de la Jurisdicción Especial para la Paz[33]. En este caso, dicha solicitud sí estaba encaminada a hacer efectiva la “inclusión y postulación” del tutelante a esa justicia especial.

Un aspecto que, de manera preliminar, no puede pasarse por alto, es que para la fecha en que el señor Franco Rivera presentó su solicitud (22 de enero de 2018), y, de igual modo, para aquella en la que acudió a la acción de tutela (6 de marzo del mismo año), la Jurisdicción Especial para la Paz no había entrado aún en funcionamiento, si bien ya se encontraba en vigor buena parte de su marco normativo.

En efecto, si bien el artículo transitorio 15 del Acto Legislativo 1 de 2017 previó la entrada en funcionamiento de la Jurisdicción Especial para la Paz a partir de la aprobación de dicha norma, una cuestión distinta es su entrada en funcionamiento material y efectiva. Para efectos de la atención de solicitudes ciudadanas, así como de los distintos pronunciamientos que la JEP está llamada a efectuar en relación con las materias de su competencia, su entrada en funcionamiento no se produjo sino hasta el 15 de marzo de 2018[34]. Por lo mismo, dado que la acción de tutela fue presentada antes de esa fecha, no se configura desconocimiento alguno de la competencia de la JEP en esta materia[35], que amerite invalidar la actuación, por el hecho de que aquella hubiera sido avocada y resuelta por un Juzgado de Circuito.

Así, el único órgano en funciones, para la época, era la Secretaría Ejecutiva de esa institución, cuya competencia, ciertamente, nunca se ha circunscrito a la verificación de requisitos sustantivos para que una persona pueda someterse a la JEP y disfrutar de alguno de los beneficios penales que su marco normativo prevé, como lo son la amnistía y la

libertad condicionada, sin que ello signifique que la Secretaría accionada no tuviera el deber de contestar de fondo, y de manera oportuna, expresa, clara y congruente, la solicitud del actor.

32. Aunque la entidad accionada acreditó que el actor había presentado varios derechos de petición que fueron debidamente contestados, lo cierto es que, para la fecha de interposición de la tutela (6 de marzo de 2018), el escrito radicado con el No. 20181510024402 -el peticionario señala que la presentó el 22 de enero de 2018 y la Secretaría Ejecutiva manifiesta que la recibió el 13 de febrero del mismo año-, no había sido respondido aún, a pesar de encontrarse superado el término legal.

Esta respuesta no se produjo sino hasta el 14 de marzo de 2018, con su debida notificación al interno el 11 de abril del mismo año[36]. En todo caso, antes de proferirse el fallo de tutela de primera instancia, lo que sucedió el 16 de abril siguiente[37].

De otra parte, la Sala encuentra que la respuesta brindada al peticionario fue expresa, clara, congruente y de fondo, pues la entidad accionada explicó al señor Franco Rivera la ruta de acceso que debía cumplir para su postulación en la Jurisdicción Especial para la Paz y el disfrute de algunos de los beneficios previstos por la normativa aplicable, así como las limitaciones legales que, en aquel momento, impedían acceder a su petición.

Por lo tanto, con esta contestación cesó la vulneración a los derechos fundamentales, hecho que motivó la interposición de la acción de tutela.

33. En consecuencia, la conclusión de la Sala no puede ser distinta a la que llegó el juez de tutela de instancia. En efecto, la carencia actual de objeto por hecho superado se configura cuando entre el momento de la interposición de la acción de tutela y el momento del fallo, se satisface la pretensión contenida en la demanda de amparo.

En este sentido, la jurisprudencia de la Corte ha comprendido la expresión hecho superado dentro del contexto de la satisfacción de lo pedido en tutela[38], que fue lo que precisamente ocurrió en este caso, dado que al señor Franco Rivera le fue debidamente contestado el derecho de petición que motivó la acción, antes de que se dictara el fallo respectivo.

Síntesis de la decisión

34. Ha revisado esta Sala las acciones de tutela interpuestas por los ciudadanos Saúl Zárate y Daniel Alexander Franco Rivera en contra de la Jurisdicción Especial para la Paz –JEP–. Ambos casos aluden al acceso individual de los ciudadanos a esa Jurisdicción.

En el caso del señor Zárate, esta denuncia hechos que habrían sido cometidos por un agente de la Fuerza Pública y un presunto ex integrante de las FARC EP con ocasión del conflicto armado interno, y por los que –según él, equivocadamente–, fue condenado. Esto, a efectos de que la JEP se pronuncie sobre su competencia respecto de aquellas personas.

El señor Franco, por su parte, elevó un derecho de petición ante la Secretaría Ejecutiva de la JEP, solicitando “su inclusión y postulación”, como ex miembro de las FARC, sin que dicha Secretaría para la fecha en que acudió a la tutela, hubiese respondido de fondo su solicitud.

35. En el primer caso, la Sala constató la ausencia de afectación de derechos fundamentales, bajo dos argumentos: i) el señor Zárate no llevó a cabo ninguna gestión para activar, en calidad de “víctima”, la competencia de la Jurisdicción Especial para la Paz frente a los hechos que denuncia, y ii) la normativa que regula dicha jurisdicción no tiene previsto el acceso individual de presuntas víctimas, quienes deben acudir inicialmente por medio de los informes colectivos de las organizaciones de la sociedad civil.

En el segundo caso, la Corte constató la configuración de la carencia actual de objeto por hecho superado, como quiera que luego de la interposición de la acción de tutela, y antes de la expedición del fallo de instancia, el derecho de petición del señor Franco Rivera fue contestado de fondo por la Secretaría Ejecutiva de la Jurisdicción Especial para la Paz.

36. Todo lo anterior supone, como es evidente, la confirmación de los fallos de tutela de instancia en su integridad.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero. – CONFIRMAR, en su integridad, el fallo proferido por la Sección de Apelación de la Jurisdicción Especial para la Paz el 3 de octubre de 2018, dentro del proceso de tutela iniciado por Saúl Zárate (expediente T-7.073.283), así como el fallo proferido por el Juzgado 10º Civil del Circuito de Bucaramanga el 16 de abril de 2018, dentro del proceso de tutela iniciado por Daniel Alexander Franco Rivera (expediente T-7.064.392), por las razones expuestas en la parte motiva de esta decisión.

Segundo. – Por Secretaría General, LIBRAR las comunicaciones a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase,

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Presidenta

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] La Sala de Selección Número Once estuvo integrada por la magistrada Cristina Pardo Schlesinger y el magistrado Alejandro Linares Cantillo.

[2] Cno de la Corte 2. fl. 91.

[3] Cno. 1, fls. 1-7.

[4] Fls. 37-39 ibídem.

[5] Fls. 42 y 43 ibídem.

[6] La acción de tutela que se presentó contra las demás autoridades fue decidida por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia del 31 de julio de 2018, en el sentido de negar el amparo constitucional solicitado por el señor Zárate. Es también pertinente indicar que esta específica acción, que arribó a la Corte Constitucional bajo el radicado T-6966524, no fue seleccionada para su revisión.

[7] Con 1, fl.54.

[8] Fl. 55 ibídem.

[9] Fls. 56 y 57 ibídem.

[10] Fls. 58 y 59 ibídem.

[11] Fls. 62-66 vto. ibídem.

[12] Fls. 77-82 ibídem.

[13] Fls. 106-116 vto ibídem.

[14] Cno. 2, Fls. 6-16.

[15] Fls. 1-4 ibídem. Cabe precisar que el escrito de tutela no fue repartido al juzgado de instancia sino hasta el 3 de abril de 2018.

[16] Fls. 22-24 ibídem.

[17] En el cuadro que aparece en la respuesta de la Secretaría Ejecutiva, solo se relacionaron cinco derechos de petición, con sus respectivas respuestas, uno de los cuales es el que da origen a esta acción constitucional. Allí se registran dos contestaciones como enviadas el 9 de abril de 2018: i) la que es objeto de esta petición de amparo y ii) otra que habría sido posteriormente radicada ante la Secretaría Ejecutiva, el 7 de marzo de 2018. Empero, los soportes documentales que allegó la accionada en su respuesta a la tutela solo dan cuenta del envío de contestación a aquella última petición del actor (la del 7 de marzo), pero no a la del 22 de enero de 2018 (con radicado No. 20181510024402), que aquí es materia de acción de tutela. Ver fls. 25 y 26 ibídem.

[18] Es importante señalar que, pese a que esta acción de tutela fue fallada el 16 de abril de 2018, no fue sino hasta el 26 de octubre siguiente (más de seis meses después) que el expediente fue recibido en la Secretaría de esta Corte.

[19] Fls.19 y vto, Cuaderno de la Corte.

[20] Esto por cuanto ambos derechos de petición aparecen como enviados en la misma fecha, pero no existía información acerca de que el radicado con No. 20181510024402, que según la información brindada por la entidad accionada es el que es objeto de esta acción de tutela, hubiera sido efectivamente contestado y la respuesta recibida.

[21] Fls. 25 y ss. Cuaderno de la Corte.

[22] Fl. 64 y ss. Ibídem.

[23] Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, 31 de julio de 2018, radicado 99709. La Corte consideró que la tutela promovida por el actor para controvertir su condena resultaba improcedente, toda vez que no había agotado el recurso extraordinario de casación como medio de defensa judicial disponible; además, contaba aún con la acción de revisión para intentar reivindicar su inocencia. Aunado a esto, el señor Zárate alegaba una presunta vulneración al derecho de petición por la supuesta falta de suministro de los medios materiales probatorios por parte de las autoridades judiciales competentes. Sin embargo, la Sala de Casación Penal constató que estas solicitudes sí habían sido atendidas.

Por último, alegaba el tutelante mora judicial en relación con la denuncia penal que instauró contra las personas que, según su versión, habrían cometido los delitos por los que él fue condenado. En este punto, el juez de tutela le indicó que se trata de una reclamación que puede presentar ante el Juez de Control de Garantías correspondiente. Concluyó, con todo, que en este caso la Fiscalía Seccional de la Palma, Cundinamarca, no había incurrido en dilaciones injustificadas, si bien la exhortó para que impartiera un trámite más ágil al proceso.

[24] Artículo transitorio 8º del Acto Legislativo 1 de 2017: “Acciones de tutela contra acciones u omisiones de la JEP. La 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 // La acción de tutela en contra de las providencias judiciales que profiera la JEP procederá solo por una manifiesta vía de hecho o cuando la afectación del derecho fundamental sea consecuencia directa por deducirse de su parte resolutive y se hubieran agotado todos los recursos al interior de la Jurisdicción Especial para la Paz, no existiendo mecanismo idóneo para reclamar la protección del derecho vulnerado o amenazado. En caso de violaciones que se realicen por afectación al debido proceso, deberá interponerse tras haber agotado el recurso procedente ante los órganos de la JEP // 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 // Las sentencias de revisión serán proferidas por la Sala Plena de la Corte Constitucional”.

[25] Artículo 5º del Decreto 2591 de 1991: “Procedencia de la acción de tutela. La acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos de que trata el artículo 2º de esta ley (...)” (Énfasis fuera del texto).

[26] Verbigracia: Corte Constitucional, sentencia T-100 de 2006.

[27] Ver, por ejemplo: Corte Constitucional, sentencia T-174 de 2015.

[28] Artículo transitorio 6º del Acto Legislativo 1 de 2017. “Competencia prevalente. El componente de justicia del SIVJRNR, conforme a lo establecido en el Acuerdo Final, prevalecerá sobre las actuaciones penales, disciplinarias o administrativas por conductas cometidas con ocasión, por causa o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, al absorber la competencia exclusiva sobre dichas conductas // Respecto a sanciones o investigaciones disciplinarias o administrativas, incluidas las pecuniarias impuestas a personas naturales en cualquier jurisdicción, la competencia de la Jurisdicción Especial para la Paz se limitará bien a anular o extinguir la responsabilidad o la sanción disciplinaria o administrativa impuesta por conductas cometidas con ocasión, por causa o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, o bien a revisar dichas sanciones, todo ello a solicitud del sancionado o investigado. En todo caso la solicitud no podrá llevar aparejada la reapertura de una investigación penal por los mismos hechos. En caso de que se solicite la revisión de la sanción impuesta o la extinción de la sanción y responsabilidad, será competente la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz. Respecto a los investigados, será competente la Sala de definición de situaciones jurídicas”.

[30] Ley 1922 de 2018, artículo 27 D: “Participación de las víctimas en el procedimiento ante la Sala. Además de lo previsto en el Acto Legislativo número 01 de 2017, la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia en la JEP, las víctimas con interés directo y legítimo tendrán los siguientes derechos en el procedimiento ante la Sala de Reconocimiento: 1. Presentar informes por medio de las organizaciones de víctimas, indígenas, negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y Rom y de derechos humanos, de conformidad con el literal c) del numeral 48 del punto 5 del Acuerdo Final” (Énfasis fuera del texto).

[31] Acuerdo Final, punto 5, numeral 48: “La Sala de reconocimiento de verdad y

responsabilidad y de determinación de los hechos y conductas tendrá las siguientes funciones (...): c) Recibir los informes de las organizaciones de víctimas y de derechos humanos colombianas relativos a las conductas cometidas con ocasión del conflicto armado, así como de fuentes judiciales o administrativas. Respecto de estos Informes se surtirá el procedimiento previsto en el literal (h) de este numeral (...) h) Una vez recibidos todos los informes establecidos en los apartados b) y c) describiendo conductas, los contrastará, y después de haber tenido en cuenta la versión de que trata el literal (e), en caso de apreciar que existen bases suficientes para entender que la conducta existió, que la persona mencionada participó y que la conducta corresponde a tipos penales no amnistiables, deberá ponerlos a disposición de los presuntos responsables para que por ellos se tome la decisión de comparecer o no comparecer a efectuar reconocimiento de verdad y responsabilidad o comparecer a defenderse de las imputaciones formuladas” (Énfasis fuera del texto).

[32] Ley 1922 de 2018, artículo 3º: “Procedimiento para la acreditación de la calidad de víctima. Después de la recepción de un caso o grupo de casos por parte de la Sala o Sección respectiva o una vez la Sala de Reconocimiento contraste los informes, una persona que manifiesta ser víctima de un delito y que desea participar en las actuaciones, deberá presentar prueba siquiera sumaria de su condición, tal como el relato de las razones por las cuales se considera víctima, especificando al menos la época y el lugar de los hechos victimizantes // Las respectivas Salas o Secciones de primera instancia tramitarán las peticiones, de acuerdo con el tipo de proceso // En la oportunidad procesal correspondiente, la Sala o Sección dictará una decisión motivada, reconociendo o no la acreditación, susceptible de los recursos ordinarios, por la víctima o quien la represente // Parágrafo. A quien acredite estar incluido en el Registro Único de Víctimas, no se le podrá controvertir su condición de tal”.

[33] Fls. 1-3, cno 1.

[34] Al respecto, deben consultarse: i) la Resolución No. 001 del 15 de enero de 2018, suscrita por la Presidenta de la Jurisdicción Especial para la Paz y su entonces Secretario Ejecutivo. Conforme a esta, la entrada en funcionamiento de la JEP, “para efectos de la determinación de los plazos de conclusión de las funciones de la JEP y para el envío de informes a la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y Determinación de

los hechos y conductas”, fue el mismo 15 de enero de 2018. Con todo, su entrada en funcionamiento, para efectos de atención de solicitudes ciudadanas, se previó para el 15 de marzo del mismo año, “una vez sus magistrados hayan adoptado el reglamento de funcionamiento y organización de la JEP y hayan elaborado las normas procesales de la JEP, que serán presentadas por el Gobierno Nacional al Congreso de la República, incluido el régimen disciplinario aplicable a sus funcionarios y empleados”. Igualmente, ii) el Acuerdo 001 del 9 de marzo de 2018 (Reglamento General de la Jurisdicción Especial para la Paz), expedido por el Pleno de esa Corporación. Este es aún más claro cuando señala, en su artículo 130: “Traslado de funciones judiciales del Secretario Ejecutivo. Una vez entre en funcionamiento efectivo la JEP, todas las funciones judiciales que haya desempeñado el Secretario Ejecutivo antes de la entrada en funcionamiento del SIVJRNR, serán de conocimiento de la Presidencia, las Salas y las Secciones de la JEP. De conformidad con la Resolución 001 de 2018, la JEP entra en funcionamiento efectivo el día quince (15) de marzo de 2018. (Énfasis fuera del texto).”

[35] Acto Legislativo 1 de 2017, inciso 3º del artículo transitorio 8º.

[36] Cno de la Corte fls. 34 y vto.

[37] Cno. 1, fl. 27.

[38] Ver, por ejemplo: Corte Constitucional, sentencia SU-225/2013.