

Tercera parte

Vida Académica



Revista de la Academia
Colombiana de Jurisprudencia
Julio-diciembre 2022

CONCEPTO JURÍDICO DE LA ACADEMIA
COLOMBIANA DE JURISPRUDENCIA A LA CORTE
CONSTITUCIONAL EN LA DEMANDA
DE INCONSTITUCIONALIDAD.

CONTRA EL ARTÍCULO 53 DE LA LEY 1922 DE 2018,
POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTAN UNAS REGLAS
DE PROCEDIMIENTO PARA LA JURISDICCIÓN ESPECIAL
PARA LA PAZ



Carlos Mario Molina Betancur*
Académico correspondiente

Honorable Magistrado
ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Corte Constitucional
Bogotá

Honorable Magistrado,

De la manera más atenta, la Academia Colombiana de Jurisprudencia rinde el siguiente concepto, aceptando la gentil

* Posdoctor en sociología jurídica de la Escuela Práctica de Altos Estudios de Paris. Doctor en Derecho público de la Universidad Paris II Panthéon (Francia). Miembro correspondiente de la Academia Colombiana de Jurisprudencia. Profesor y conferencista de Derecho Público en varias universidades nacionales y extranjeras. Contacto: cmolina@procuraduria.gov.co

invitación de la Corte Constitucional, realizada mediante Oficio 0348. Ref.: Expediente D-14960.

Norma demandada

Es el artículo 53 de la Ley 1922 de 2018, cuyo texto es el siguiente:

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

[...]

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 2591 de 1991...

Disposiciones que se invocan como violadas y concepto de violación

El actor considera infringidas las siguientes disposiciones constitucionales:

- (i) *Artículo 152 de la carta política*, que consagra la regulación de las leyes estatutarias, y cuándo procede su reglamentación.
- (ii) *Artículo 8 transitorio del Acto Legislativo 01 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, se dictan otras disposiciones, y se reglamenta en materia estatutaria la acción de tutela contra acciones y omisiones de la JEP.
- (iii) *Artículo 1 del Acto Legislativo 02 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.

- (iv) *Ley 270 de 1996*, por medio del cual se expide el Estatuto de la Administración de Justicia.

Cargos formulados

De los cargos formulados, y los cuales fueron admitidos por la Corte Constitucional con fundamento de la violación constitucional contenida en la demanda, se pueden resumir:

Primer cargo: desconocimiento del inciso tercero 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.

Para el accionante, 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 normas superiores, contradiciéndolas abiertamente. Asimismo, explica el organigrama de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), acoplando las competencias que cada sección tiene en el Tribunal de la Paz, centrando su atención en tres puntos neurálgicos:

- a. El artículo transitorio 8 del Acto Legislativo 1 de 2017 otorga competencias claras en materia de tutela de la siguiente manera: “... la primera instancia será decidida por la Sección de Revisión. La segunda por la Sección de Apelaciones”. Reforzando su argumento con la Sentencia C-674 de 2017, proferida por la honorable Corte Constitucional, que declaró exequible el artículo anteriormente señalado.
- b. La Ley 1957 de 2019, “Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz”, en consonancia con lo establecido en el Acto Legislativo 01 de 2017, reconoce competencias específicas para la resolución de acciones de tutela, y solo a las secciones de Revisión y Apelación les otorga esta competencia. Reiterando que a la Sección de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad y la Sección de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad no se atribuye competencia alguna en materia de tutela, disposiciones que fueron declaradas exequibles por la honorable Corte Constitucional, en Sentencia C-080 de 2018.

- c. Refiere que, si bien la Ley Estatutaria de Administración de Justicia en la JEP otorga la posibilidad de asignar nuevas competencias a la Sección de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad del Tribunal de la Paz, siempre y cuando no resultasen contrarias a lo establecido en el punto 5.1.2. del Acuerdo Final. El cual en síntesis señala: “... la acción de tutela deberá ser presentada ante el Tribunal para la Paz, único competente para conocer de ella.” Y la competencia en las secciones, refiere: “... la primera instancia será decidida por la Sección de Revisión. La segunda por la Sección de Apelaciones”. Lo que para la accionante resulta contrario a lo establecido en el punto 5.1.2 del Acuerdo Final.
- d. Finalmente, indica que el artículo 53 de la Ley 1922 de 2018 va en contra de lo establecido en el Acto Legislativo 02 de 2017, pues contraría lo pactado por el Acuerdo Final de Paz sobre el juez competente en tutela, en el sentido de señalar: “[según] 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). Indicando que el Acuerdo Final ya trae un fragmento en materia de competencia en tutela (Punto 5.1.2, numeral 52, parágrafo, del Acuerdo Final), que ya fue citado, pero se reitera “la primera instancia [en tutela] será decidida por la Sección de Revisión. La segunda por la Sección de Apelaciones”.

En conclusión, para el demandante existe incompatibilidad en la disposición demandada con las normas superiores ya expedidas, que resultarían gravemente dañinas para diseño constitucional de la JEP, en materia de tutela. Ya que los efectos del traslado de dichas competencias en segunda instancia pasarían a la Sección de Ausencia de Reconocimiento de la Responsabilidad y Verdad del Tribunal de la Paz, retirando por completo la competencia en segunda instancia a la Sección de Apelación, como órgano de cierre de esta jurisdicción, lo que quiere decir que habría dos órganos de cierre.

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, que sería la Sección de Ausencia de Cosas de Responsabilidad y Verdad, cuenta con la posibilidad de revocar los autos y las sentencias de la Sección de Apelación, con ocasión de una demanda de tutela.

Segundo cargo: desconocimiento de la reserva de ley estatutaria (Art. 152 CP), por regular la competencia judicial en materia de acción de tutela.

Para el accionante, la disposición demandada es contraria a la carta política de 1991, toda vez que, cuando se pretende la regulación del procedimiento de la acción de tutela, incluyendo la asignación de competencias a las autoridades judiciales para resolverla, tiene reserva de ley estatutaria, lo que impide a todas luces ser alterada por medio de una ley ordinaria, naturaleza que tiene la disposición demandada. Como ejemplo, cita lo considerado en la Sentencia C-284/14, en la que se declaró inexecutable la expresión “y en los procesos de tutela” del artículo 229 del CPACA, que pretendía regular el proceso de tutela a través de una ley ordinaria, sometiendo la aplicación de medidas cautelares a dicha disposición.

Enfatizó su argumento, señalando que, respecto de la posible intromisión de la regulación ordinaria en asuntos propios del trámite de la acción de tutela, la Corte señaló lo siguiente: “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*”. (Énfasis agregado)

Refiere que, si el Acto Legislativo 01 de 2017 hubiese permitido la alteración de competencias en materia de tutela al interior de la JEP, esa modificación le habría correspondido al legislador extraordinario, y no ordinario, dada su naturaleza. Asimismo, señala que la Ley Estatutaria en la JEP ya desarrolló las competencias en materia de tutela, regulando: (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. De tal manera que, para este, todos los temas que pretende regular la norma demandada ya han sido regulados por leyes estatutarias, lo cual ratifica para el accionante que el caso, primero, viola

la reserva de la ley estatutaria y, segundo, la ley ordinaria atacada contraría la estatura ya existente y la propia Constitución.

Por último, el demandante señala que es inapropiada la disposición, al favorecer un esquema de impedimento que se predicaría del órgano o corporación judicial y no de los magistrados individuales; cuestionando el hecho de las dificultades asociadas a conocer de la propia decisión judicial en sede de tutela, y que no se solucionen a través del mecanismo de los conjuces, escenario en el cual no se altera la competencia del órgano encargado de la solución de la correspondiente acción de tutela. Para proponer finalmente de presente que, en caso de que resultara inexecutable la disposición aquí en debate, el mecanismo adecuado para solventar el vacío normativo es el ya existente, los conjuces y los impedimentos de los que habla el artículo 61 de la Ley 270 de 1996.

Concepto del académico

Para una mejor comprensión del tema que nos ocupa, analizaremos, en un primer lugar, la estructura constitucional y legal de la Jurisdicción Especial para la Paz, específicamente la del Tribunal para la Paz (4.1), para, luego, analizar el tema de la acción de tutela en la Jurisdicción Especial para la Paz (contra acciones, omisiones y providencias judiciales de esta jurisdicción especial) (4.2), y finalizar con la delimitación de la norma demandada (4.3).

Estructura constitucional y legal de la Jurisdicción Especial para la Paz, específicamente del Tribunal para la Paz

En primer lugar, vale la pena resaltar que nos encontramos frente a un tema de arquitectura constitucional, en cuanto lo expresado por Giovanni Sartori,¹ “los problemas constitucionales se resuelven con técnicas de ingeniería constitucional”. En este sentido, la Justicia Especial para la Paz se inserta en la estructura del Estado constitucional, elaborado en 1991 pero revisado por dos Actos Legislativos 01 y 02 de 2017, los cuales reglamentó el Acuerdos de Paz de 2016 en Colombia. Por esta razón, toda creación

¹ Giovanni SARTORI, *Ingeniería Constitucional comparada* (México DF: Fondo de Cultura Económica, 1994).

armónica posterior a la estructura orgánica original de 1991 debe tener relaciones de colaboración con las otras instituciones del Estado, así como con las otras jurisdicciones.

De tal suerte que como lo expresa la misma carta, los conflictos de jurisdicción que surjan del primer texto deben ser definidos por la Corte Constitucional (artículo 241-11 de la Constitución) y, por lo tanto, sus funcionarios están sometidos a los principios de la función pública, así como a un régimen sancionatorio por las faltas disciplinarias y delitos que llegaren a cometer (artículos transitorios 5 y 14 del Acto Legislativo 01 de 2017). Adicionalmente, estas mismas reflexiones fueron abordadas constitucionalmente al momento de revisar las atribuciones dadas en materia de competencia a la jurisdicción ordinaria, en materia de justicia transicional, en la Sentencia C-080 de 2018 de la Corte Constitucional.

De tal manera que, esta jurisdicción se crea con el componente del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición (SIVJRNR), creado por el Acuerdo de Paz entre el Gobierno Nacional y las Farc-EP. Como función principal tiene la de administrar justicia transicional y conocer de los delitos cometidos en el marco del conflicto armado que se hubieran cometido antes del 1 de diciembre de 2016 (artículo transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017, y la Ley Estatutaria 1957 de 2019, artículos 1, 2, 3, 5, 6).

Además, esta jurisdicción fue creada a su vez para satisfacer los derechos de las víctimas a la justicia, ofrecerles verdad y contribuir a su reparación, con el propósito de construir una paz estable y duradera. Enfocándose en los delitos más graves y representativos del conflicto armado, de acuerdo con los criterios de selección y priorización que sean definidos por la ley y los magistrados (Ley Estatutaria 1957 de 2019, Título II).

Desde una perspectiva orgánica (Ley Estatutaria 1957 de 2019, Capítulo II), la JEP estará integrada por:

- (i) Órgano de gobierno
- (ii) Presidencia
- (iii) Salas de Justicia
- (iv) Tribunal de Paz²

² Caso que hoy nos ocupa.

- (v) Unidad de Investigación y Acusación
- (vi) Secretaría Ejecutiva
- (vii) Secretaría Judicial
- (viii) Grupo de Análisis de la Información

En segundo lugar, en lo que concierne al caso concreto, sobre la estructura y competencia del Tribunal de Paz, este estará conformado por 20 magistrados y 4 *amicus curiae* (Ley Estatutaria 1957 de 2018, artículo 99). Estos últimos son terceros autorizados para participar en los procesos de la JEP, con el fin de ofrecer información o conceptos que brinden mayores elementos jurídicos para la resolución de un caso. Este tribunal cumple una función consultora con las salas y secciones, integradas de la siguiente manera:

- (i) Sección de primera instancia en casos de reconocimiento de verdad y responsabilidad.
- (ii) Sección de primera instancia en casos de ausencia de reconocimiento de verdad y responsabilidad.
- (iii) Sección de revisión de sentencias.
- (iv) Sección de apelación (órgano de cierre).

Como lo establece el artículo 90 de la Ley Estatutaria 1957 de 2018, el Tribunal para la Paz será conformado según lo previsto en el artículo transitorio 7 del Acto Legislativo 01 de 2017, y será el órgano de cierre de la Jurisdicción Especial para la Paz, que se crea en el SIVJRNR.

Obsérvese a detalle, la Ley Estatutaria, en cuanto a las secciones y su competencia en acciones de tutela concierne, señala, únicamente, que tendrán conocimiento, de un lado, la Sección de revisión de sentencias, de la siguiente manera:

Artículo 97.- Sección de Revisión. La Sección de Revisión del Tribunal para la Paz tendrá las siguientes funciones:

[...]

k) Canteo: ... en *primera instancia* de las acciones de *tutela* instauradas contra decisiones de la Jurisdicción. (Énfasis agregado)

Y de otro lado, respecto a la Sección de Apelación, como órgano de cierre de esta jurisdicción, lo siguiente:

Artículo 96.- Sección de Apelación. *Son funciones de la Sección de Apelación:*

[...]

c. Decidir en *segunda instancia* las acciones de *tutela* instauradas en contra de las decisiones de *algún órgano de la JEP.*” (Énfasis agregado)

En tercer lugar, estos organismos e instancias judiciales tienen un único objetivo, conforme a lo planteado por Durango Álvarez,³ y es la búsqueda de la paz, para lo cual se retoman elementos de la Justicia restaurativa y de la Justicia transicional al momento de aplicar la acción punitiva del Estado para “... juzgar, sancionar e investigar aquellas violaciones a los derechos fundamentales y los graves crímenes al Derecho internacional humanitario”.

Tanto las Salas como el Tribunal para la Paz cuentan con expertos juristas que actúan “... con la única finalidad de aportar un concepto o *amicus curiae* sobre la materia del caso bajo estudio, con el fin de obtener elementos de juicio o informaciones relevantes al caso” (inc. 3º y 4º del art. transitorio 7, del Acto Legislativo 01 de 2017). Como se advirtió en la Sentencia C-674 de 2017, estos expertos no están habilitados para participar en los debates de las Salas o el Tribunal.

Es por lo que la JEP tiene unas características particulares, importantes para ser resaltadas de la siguiente manera:

- (i) *Es una jurisdicción que no pertenece a la Rama Judicial.* El inciso séptimo del artículo transitorio 7, del Acto Legislativo 01 de 2017, por su parte establece que los magistrados y fiscales no tendrán “... que pertenecer a la Rama Judicial”. En ese sentido, la Sentencia C-674 de 2017 señaló que, este órgano de justicia transicional “... se encuentra separado orgánicamente de la Rama Judicial”; sin embargo, de conformidad con el artículo 152 de la Constitución, la regulación de su organización y funcionamiento, como el de las demás jurisdicciones, tiene reserva de ley estatutaria, pues se trata de un órgano que administra justicia.

³ Durango Álvarez, (2019), 23.

- (ii) Si bien no pertenece a la Rama Judicial, sí *administra justicia en el marco del principio de separación de poderes y de colaboración armónica*. Regida por los mismos principios de cualquier otra jurisdicción, destacando la imparcialidad de los jueces y la independencia de la función judicial, principios básicos sobre los cuales “... debe descansar siempre” la función de administración de justicia.
- (iii) Esta entidad está dotada de *autonomía administrativa, presupuestal y técnica*. Con el fin de garantizar dicha autonomía, pero también como consecuencia de su no pertenencia a la Rama Judicial.
- (iv) Tiene *competencia prevalente y exclusiva sobre los hechos del conflicto armado ocurridos antes del 1° de diciembre de 2016*, o estrechamente derivados del proceso de dejación de armas. En ese sentido, el Acto Legislativo 01 de 2017 le otorgó facultades a la JEP para asumir competencia, no solo sobre actuaciones penales, sino también sobre procesos y sanciones disciplinarias o administrativas. Y, finalmente,
- (v) *Administra justicia de manera transitoria*, tiene un carácter excepcional, orientado hacia la consolidación de sus finalidades reconciliadoras, sus características específicas y la generación de resultados también excepcionales frente a lo que resultaría de la aplicación de las instituciones penales corrientes.

Todo lo anterior fue concebido, en la medida en que para “lograr la paz” cabe establecer “un régimen específico y distinto de procedimiento penal como forma de materializar la justicia” (Corte Constitucional, Sentencia C-370 de 2006).⁴

Acción de tutela en la Jurisdicción Especial para la Paz (contra acciones, omisiones y providencias judiciales de esta jurisdicción especial)

Por su parte, la acción de tutela como mecanismo de protección a la vulneración de los derechos fundamentales, consagrado en el artículo 86 de

⁴ Cfr. Acápite 4.1.6. Los responsables de los hechos en el marco del conflicto armado.

la Constitución Política, considerada como un derecho en sí misma, quedó definido como:

... un mecanismo de defensa judicial al cual puede acudir toda persona para obtener la protección inmediata de los derechos fundamentales, cuando éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad o de los particulares.⁵

Sin embargo, puede entenderse que la acción de tutela tiene una tipología específica, que encuentra sustento en el “... poder de irradiación del principio de eficacia de los derechos fundamentales” (art. 2º Constitución) y de una interpretación sistemática de diversas disposiciones de la Constitución (arts. 1º, 2º, 13, 86, 228 y 230)”, denominada la acción de tutela contra providencia judicial.⁶

Con este precedente, a partir del año 2003 se empezó a reestructurar lo que hasta la fecha se denominaba la “teoría de los defectos de la vía de hecho”, y lo hizo a través de la creación de las causales genéricas de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales.⁷

Posteriormente, a través de la Sentencia C-590 de 2005, la Corte Constitucional perfeccionó la teoría de procedibilidad de la tutela contra providencias judiciales, sosteniendo que, para la procedencia de la acción de amparo debían cumplirse con algunos requisitos de procedibilidad, los cuales diferenció en dos categorías: los generales –mencionados anteriormente– y los denominados requisitos especiales de procedibilidad.

Con el escenario anterior, resulta claro por qué la Jurisdicción Especial debe garantizar la máxima seguridad e independencia jurídica en la instancia judicial transicional. Y fue el Congreso de la República el que acogió, en el texto aprobado del Acto Legislativo 01 de 2017, la reglamentación propuesta por el Acuerdo Final para el ejercicio de la acción de tutela por acciones, omisiones y/o providencias judiciales de la JEP; además, se introdujeron modificaciones específicas y cualificadas a las reglas del Derecho, fijadas de forma general por el Decreto Ley 2591 de 1991 y el Decreto 1382 de 2000, concernientes a los requisitos de procedibilidad y asigna-

⁵ Sentencia C-483 de 2008, M. P. Rodrigo Escobar Gil.

⁶ Sentencia T-949 de 2003, M. P. Eduardo Montealegre Lynett.

⁷ Manuel F. QUINCHE RAMÍREZ, *Derecho Constitucional colombiano*, 3ª ed. (Bogotá: Temis, 2015).

ción de competencia, al igual que sobre la eventual revisión de los fallos de tutela por parte de la Corte Constitucional.

En este sentido, resulta pertinente destacar lo considerado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-674 de 2017; en el artículo transitorio 8 se desarrolla la procedencia de la acción de tutela contra acciones u omisiones de la JEP. Como se manifestó en el acápite de antecedentes, esta regulación no cumple con el criterio de conexidad, toda vez que no se ajusta a los fines del Acuerdo, ni es necesaria para el desarrollo de lo pactado. A diferencia de lo expuesto por el interviniente, se observa que este punto sí fue objeto de un acuerdo explícito entre las partes, como consecuencia del desarrollo de las atribuciones de las JEP, en el numeral 52 del punto 5.1.2, vinculadas con la estabilidad y eficacia de sus decisiones.

De esta manera, no cabe duda alguna de que se cumple con el criterio de conexidad material. Ahora bien, y sin perjuicio del análisis que se haga más adelante, su vínculo teleológico se halla en la consagración misma, en el Acto Legislativo de lo que fue acordado por las partes, buscando con ello resguardar el carácter prevalente de la JEP, entendiendo que, por esa vía, las partes logran obtener plena estabilidad y seguridad jurídica en lo acordado.

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.

Es decir que, 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.

Delimitación de la norma demandada

La norma demandada se enmarca dentro de las regulaciones adicionales en reglas de procedimiento para la Jurisdicción Especial para la Paz, específi-

camente el artículo 53, en la que se estableció: (i) competencias en materia de acción de tutela contra providencias judiciales proferidas por la Sección de Revisión y la Sección de Apelación; (ii) las cuales respectivamente conocerá, en primera instancia la Sección de Primera Instancia para Casos de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad; (iii) en segunda instancia, la Sección de Primera Instancia para Casos de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad. Manteniéndose el trámite de la acción de tutela con base en lo establecido en el Decreto 2591 de 1991.

En primer lugar, debe considerarse que el artículo demandado sí regula aspectos sustanciales en cuanto a las reglas de competencia para resolver la solicitud de la acción de tutela contra providencias judiciales proferidas por el Tribunal de Paz de la Jurisdicción Especial de Paz; los cuales son objeto de glosa constitucional en la demanda, y no han sido objeto de sentencia de inexecutable alguna. Solo en la Sentencia C-674 de 2017, que declaró inexecutable la expresión "... de conformidad con las siguientes reglas", respecto a la revisión de tutela en la Corte Constitucional, y su trámite al interior de esta corporación. Sin embargo, nada se ha dicho respecto a su reparto y competencia dentro del mismo Tribunal de Paz.

En segundo lugar, es preciso tener en cuenta que la norma demandada nada dice respecto a las reglas de revisión del fallo proferido en sede de tutela y, tampoco respecto a las reglas de procedibilidad de la solicitud de tutela.

Por tanto, el presente concepto centrará su atención únicamente a las reglas de competencia para resolver la solicitud de la acción de tutela contra providencias judiciales proferidas por el Tribunal de Paz de la Jurisdicción Especial de Paz, con base en los dos cargos formulados por el accionante.

Bajo estas precisiones, entran a analizarse los cargos de la demanda.

Análisis de la norma demandada frente a los cargos formulados

Para el análisis constitucional de estos cargos, estudiaremos, en primer lugar, lo referente al desconocimiento de los actos legislativos 01 y 02 de 2017 (5.1), y, en segundo lugar, los argumentos expuestos por el desconocimiento de la reserva de Ley Estatutaria (art. 152 Constitución), por regular la competencia judicial en materia de acción de tutela (5.2).

Primer cargo: desconocimiento del Acto Legislativo 1 de 2017 y del Acto Legislativo 2 de 2017

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 SARV, 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.

Así mismo refiere que, con esto, la Sección de Apelación deja de ser el órgano de cierre hermenéutico y funcional, ya que, si esta es desplazada, así sea solo parcialmente, por la Sección de Casos de Ausencias de Responsabilidad y Verdad (SARV), 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 –SARV– cuenta con la posibilidad de revocar los autos y las sentencias de la Sección de Apelación con ocasión de una demanda de tutela.

Antes de cualquier anotación con respecto a este cargo de nulidad es importante precisar que la norma anterior, la cual seguiría vigente, tendría efectos jurídicos aun existiendo la hoy demandada. Sin embargo, veamos su texto normativo para mayor ilustración:

ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2017	LEY 1922 DE 2018
<p>Artículo transitorio 8°. Acciones de tutela contra acciones u omisiones de la JEP.</p> <p>La <i>acción de tutela procederá contra</i> las acciones u omisiones de los <i>órganos de la Jurisdicción Especial para la Paz</i>, que hayan violado, violen o amenacen los derechos fundamentales. (Énfasis agregado)</p> <p>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</p>	<p>Artículo 53. Acción de tutela.</p> <p>Cuando la acción de tutela se interponga contra <i>una providencia proferida por la Sección de Revisión</i> corresponderá conocer de ella a la <i>Sección de Primera Instancia para Casos de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad</i>. (Énfasis agregado)</p> <p>La segunda instancia, a la Sección de Primera Instancia para Casos de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad en la eventualidad de que</p>

ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2017	LEY 1922 DE 2018
<p>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 el 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. <i>La primera instancia</i> será decidida por la <i>Sección de Revisión</i>, <i>La segunda (instancia)</i> por la <i>Sección de Apelaciones</i>. El fallo de tutela podrá ser revisado por la Corte Constitucional. (Énfasis agregado)</p>	<p>la Sección de Apelación se encontrare impedida.</p> <p>El trámite de la acción de tutela se hará de conformidad con lo previsto en el Decreto 2591 de 1991.</p>

Obsérvese como el Acto Legislativo 01 de 2017 nada dice de las tutelas contra secciones determinadas; simplemente se centra en señalar competencias sobre las tutelas radicadas contra las acciones u omisiones de los órganos de la JEP, los cuales hayan violado, violen o amenacen los derechos fundamentales. Es decir, se habla, a gran escala, de su aplicabilidad y competencia.

Ahora bien, contrario a lo que se observa por parte del texto normativo de la Ley 1922 de 2018, en el artículo 53, el cual otorga competencias a órganos o secciones de este Tribunal de Paz, bajo unas condiciones específicas. En este caso, cuando se interponga la acción de tutela contra una providencia proferida por la Sección de Revisión, conocerá en primera instancia la Sección para Casos de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad, y en segunda instancia, en caso de que la Sección de Apelación se declare impedida, la Sección de Casos de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad, quedando orgánicamente las competencias de las nuevas secciones de la siguiente manera:

- a. Tutela contra la Sección de Revisión (únicamente):
Primera instancia, conoce:
 - (i) Sección de Primera Instancia en Casos de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad.

Segunda Instancia:

- (ii) Sección de Apelación (órgano de cierre).
 - Aclaración: "... pero, en caso de que la anterior sección, órgano de cierre, se declare en su totalidad impedido, conocerá:
- 1.1. Segunda Instancia en caso de impedimento:
- (iii) Sección de Primera Instancia en Casos de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad.

Es claro que la norma, hoy demandada, busca que la figura de impedimentos y recusaciones no sea un obstáculo para el correcto funcionamiento de la acción de tutela en la Jurisdicción Especial para la Paz; asimismo, evitar la mora judicial, la cual ha sido definida por la jurisprudencia constitucional como un "... fenómeno multicausal, muchas veces estructural, que impide el disfrute efectivo del derecho de acceso a la administración de justicia, y que se presenta como resultado de acumulaciones procesales estructurales que superan la capacidad humana de los funcionarios a cuyo cargo se encuentra la solución de los procesos". Y menos que esto ocurra en un mecanismo como la acción de tutela, que su finalidad última es la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, cuando estos se encuentren vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad o de los particulares en los términos señalados por la ley y la Constitución.⁸

Sin embargo, nos parece correcto el argumento del accionante, cuando señala que la sala o sección no es la que se declara impedida, pues la Sentencia C-600 de 2011 precisa que la figura de impedimentos y de recusaciones se diferencia, una de la otra, en función de si es el juez (no sección o sala) o uno de los intervinientes, el que pone en duda la imparcialidad del juzgador para resolver el proceso, bajo unas causales taxativas propias de esta figura.

Lo anterior quiere decir que, en caso de que todos los jueces de la sala o sección se declaren impedidos procedería la aplicabilidad de esta norma hoy revisada. Ahora bien, es cierto que la figura de los conjuces cumple un triple propósito: a) suplir las faltas de los magistrados titulares, cuando sean separados del conocimiento de un asunto por razón de impedimento

⁸ Sentencia SU179-21.

o recusación; b) dirimir los empates en las corporaciones judiciales, y, c) completar el quórum decisorio cuando ello sea necesario.

Si como lo advertimos anteriormente, la JEP no pertenece a la Rama Judicial, por disposición de la Corte Constitucional (C-674 de 2017), sí administra justicia en el marco del principio de separación de poderes y de colaboración armónica. *Regida por los mismos principios de cualquier otra jurisdicción*, destacando la imparcialidad de los jueces, y la independencia de la función judicial, principios básicos sobre los cuales “debe descansar siempre” la función de administración de justicia. Por lo anteriormente dicho, en materia de impedimentos, inhabilidades y recusaciones, la JEP debe seguir los mismos principios y las mismas reglas que rigen las demás jurisdicciones. En este caso, el reemplazo de los magistrados impedidos por conjuces debidamente seleccionados con anterioridad para estos menesteres.

En cualquiera de estas hipótesis en que los conjuces son llamados a integrarse transitoriamente a los cuerpos judiciales colegiados, es claro que participan del ejercicio de la función judicial. En ese sentido, al hacer la revisión previa de constitucionalidad de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, la Corte Constitucional ha aclarado que, cuando los conjuces asumen esa función, no actúan como particulares, sino como servidores públicos transitorios, *sui generis*, sujetos al mismo régimen jurídico de los funcionarios judiciales a los cuales remplazan. De este modo, al ejercer transitoriamente función judicial, los conjuces asumen las atribuciones propias de todo juez.

Por lo que podría concluirse, razonablemente, que la norma hoy atacada no tiene justificación coherente para su aplicabilidad, es discriminatoria, y, si su finalidad era la descongestión judicial, producto de los impedimentos y recusaciones, la figura de conjuce sería la norma aplicable para la Jurisdicción Especial para la Paz, y su Tribunal de Paz.

Segundo cargo: desconocimiento de la reserva de Ley Estatutaria (art. 152 Constitución), por regular la competencia judicial en materia de acción de tutela

A 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, por lo que no podría ser alterada por medio de una ley ordinaria, naturaleza que tiene la disposición demandada.

Frente a la reserva de la ley estatutaria, la Corte Constitucional tiene una interpretación restrictiva cuando se trata de protección de derechos fundamentales, señalando la Sentencia C-015/20, lo siguiente:

En suma, la normatividad que regula los procedimientos, por regla general, no tiene reserva de ley estatutaria, pese a que estén relacionados con el ejercicio de derechos fundamentales. Sin embargo, la *jurisprudencia ha identificado algunas situaciones en que la reglamentación de un procedimiento debe ser objeto de los trámites cualificados de las leyes estatutarias, a saber: i) la normatividad abarca el ejercicio de un derecho fundamental de forma integral, sistemática y completa; o ii) los enunciados legales tienen la función de restringir, limitar o proteger derechos fundamentales. (Énfasis agregado)*

Ahora bien, cuando se trata de reserva de la ley estatutaria en la administración de justicia, la Corte, en Sentencia C-050-20, ha señalado:

En síntesis, de acuerdo con la jurisprudencia, respecto a la administración de justicia ordinaria están sujetas a reserva de ley estatutaria las disposiciones que por su naturaleza: (i) afectan la estructura general de la administración de justicia, por lo que se diferencian de aquellas que se limitan a establecer instrumentos para garantizar la efectividad de la función; (ii) establecen y garantizan la efectividad de los principios generales sobre la materia; o (iii) desarrollan aspectos sustanciales en relación con esta rama del poder público. Estas reglas no implican que todas las leyes que atribuyen competencias a los jueces deben seguir el *trámite de una norma estatutaria*.

Pero cuando se trata de reserva de la ley estatutaria en la administración de justicia transicional, que es el caso bajo estudio, la Corte ha señalado:

... en materia transicional serán objeto de ley [...] estatutaria las disposiciones que: (i) *afecten la estructura general de esa jurisdicción*; (ii) determinen o garanticen la efectividad de los principios generales de la jurisdicción; (iii) desarrollen los aspectos sustanciales en relación con esta rama del poder público; (iv) diseñen los instrumentos judiciales y extrajudiciales de investigación y sanción; (v) establezcan los criterios de selección y el tratamiento penal que se dará a los responsables de los hechos que

no resulten seleccionados; y (vi) se refieran a las competencias generales de la jurisdicción. (Énfasis agregado).

Y lo anterior, es reforzado por esta misma corporación en la Sentencia C-284 de 2014, por medio de la cual se declara *inexequible* la expresión contenida en el artículo 229 de la Ley 1437 de 2011 “... y en los procesos de tutela”, fundando su declaratoria por las siguientes razones:

La norma legal demandada configura una regulación en tutela que establece reglas relativas a recursos. Aunque los recursos previstos en la Ley 1437 de 2011 no respetan por su contenido la Constitución, en lo referente a su aplicación a los procesos de tutela es posible que, con otro diseño ajustado al carácter preferente, sumario, célere e informal del proceso de tutela, se ajusten a las previsiones de la Carta Política. *Una regulación que se refiere a recursos o medios de impugnación, como la aquí prevista contra medidas cautelares, en tanto podría tener como función la protección precisamente de derechos fundamentales, está sujeta también a la reserva de ley estatutaria.* (Énfasis agregado)

Lo anterior muestra que la Corte Constitucional aplicó el criterio constitucional del artículo 152, literal a, que condiciona esta reserva específicamente a los procedimientos para la protección de derechos fundamentales, como evidentemente sucede en el caso de la acción de tutela, y la designación de competencias procedimentales para su funcionamiento.

De tal manera que, de acuerdo con la jurisprudencia, respecto a la administración de justicia están sujetas a reserva de ley estatutaria las disposiciones que por su naturaleza: (i) afectan la estructura general de la administración de justicia, por lo que se diferencian de aquellas que se limitan a establecer instrumentos para garantizar la efectividad de la función; (ii) establecen y garantizan la efectividad de los principios generales sobre la materia; o (iii) desarrollan aspectos sustanciales en relación con esta rama del poder público.

A pesar de que estas reglas no implican que todas las leyes que atribuyen competencias a los jueces deben seguir el trámite de una norma estatutaria, pero sí lo requieren, por ejemplo, aquellas que otorgan funciones y competencias de la Corte Constitucional (artículos 241 Constitución), y también frente a la regulación de derechos fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección (artículo 152), caso en el cual aplicaría.

Un caso concreto y reciente lo constituye la sanción que la Corte Constitucional le hizo a la Ley 1437 de 2011, cuando quiso tratar como norma ordinaria el tema del derecho de petición, el cual era considerado como derecho fundamental,⁹ lo que obligó al legislador a expedir una ley estatutaria para implementar su reglamentación (Ley Estatutaria 1755 de 2015).

Conclusión

De acuerdo con las razones anteriormente expuestas, la ACADEMIA COLOMBIANA DE JURISPRUDENCIA de manera respetuosa, considera que el artículo 53 de la Ley 1922 de 2018, que atribuye competencias de tutela a órganos jurisdiccionales diferentes a los previstos en los Actos Legislativos 01 y 02 de 2017 a la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), es contraria a estas normas, y por deducción lógica, abiertamente inconstitucional; toda vez que, los asuntos de competencia del juez de tutela (derechos fundamentales), están sometidos y reservados al trámite de una ley estatutaria, lo cual no puede ser modificado o contrariado por una ley ordinaria (artículo 152 literal a. de la Constitución); además, que supera el contenido específico de este tipo de leyes, conforme lo establecido en la Ley Estatutaria de la Jurisdicción Especial para la Paz (Ley 1957 de 2017).

Bogotá, D.C., octubre 10 de 2022

⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-818, del 1 de noviembre 2011.