

COMUNICADO No. 50

Noviembre 26 y 27 de 2020



CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

LA CORTE CONSTATÓ QUE EN EL PRESENTE CASO EXISTÍA COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL, TODA VEZ QUE MEDIANTE LA SENTENCIA C-140 DE 2020 SE DECLARARON EXEQUIBLES LAS EXPRESIONES ACUSADAS CONTENIDAS EN LOS ARTS. 1 Y 2 DEL ACTO LEGISLATIVO 4 DE 2019 QUE DEFINEN EL ALCANCE DEL CONTROL FISCAL

I. EXPEDIENTE D-13615 - SENTENCIA C-492/20 (noviembre 26)

M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo

1. Norma demandada

ACTO LEGISLATIVO 04 DE 2019

(septiembre 18)

Por medio del cual se reforma el Régimen de Control Fiscal

ARTÍCULO 1º. El artículo 267 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

“**Artículo 267.** La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley.

El control fiscal se ejercerá en forma posterior y selectiva, y además podrá ser preventivo y concomitante, según sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público. El control preventivo y concomitante no implicará coadministración y se realizará en tiempo real a través del seguimiento permanente de los ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto de los recursos públicos, mediante el uso de tecnologías de la información, con la participación activa del control social y con la articulación del control interno. La ley regulará su ejercicio y los sistemas y principios aplicables para cada tipo de control.

El control concomitante y preventivo tiene carácter excepcional, no vinculante, no implica coadministración, no versa sobre la conveniencia de las decisiones de los administradores de recursos públicos, se realizará en forma de advertencia al gestor fiscal y deberá estar incluido en un sistema general de advertencia público. El ejercicio y la coordinación del control concomitante y preventivo corresponde exclusivamente al Contralor General de la República en materias específicas.

[...]”.

ARTÍCULO 2º. El artículo 268 de la Constitución Política quedará así:

“**Artículo 268.** El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones:

[...]

13. Advertir a los servidores públicos y particulares que administren recursos públicos de la existencia de un riesgo inminente en operaciones o procesos en ejecución, con el fin de prevenir la ocurrencia de un daño, a fin de que el gestor fiscal adopte las medidas que considere procedentes para evitar que se materialice o se extienda, y ejercer control sobre los hechos así identificados.

[...]”.

2. Decisión

ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-140 de 2020, mediante la cual se decidió “Declarar EXEQUIBLES las expresiones demandadas del artículo 1º y el numeral 13 del artículo 2º del Acto Legislativo 4 de 2019, por los cargos analizados en esta sentencia.”.

3. Síntesis de la providencia

Los accionantes solicitaron la declaratoria de **inexequibilidad** de las expresiones acusadas de los artículos 1 y 2 del Acto Legislativo 04 de 2019, al considerar que sustituyen el principio de separación de poderes como elemento definitorio de la Constitución y afectar el control fiscal posterior y selectivo. Al respecto, afirmaron que: “El legislador a través del acto legislativo demandado, excedió los límites competenciales que tiene en el ejercicio del poder de reforma reconocido por el artículo 374 de la Constitución Política, pues con la aprobación de la norma demandada, al ampliar el ámbito de aplicación *ratione temporis* del control fiscal, se está sustituyendo un elemento esencial como lo es la separación de poderes”.

Al analizar los cargos planteados y verificar la existencia de **cosa juzgada constitucional**, la Corte decidió estarse a lo resuelto en la Sentencia C-140 de 2020.

En efecto, se pudo determinar la existencia de los tres elementos exigidos por la jurisprudencia constitucional para la aplicación de esta figura: (i) Identidad de objeto, (ii) identidad en los cargos formulados, e (iii) identidad de la causa *petendi*.

Es así como (i) las expresiones acusadas ya habían sido demandadas previamente y respecto de ellas se decidió en la Sentencia C-140 de 2020; (ii) los cargos formulados en contra de las disposiciones demandadas fueron sustancialmente los mismos, y (iii) desde la fecha de expedición de la sentencia citada no se ha presentado un cambio de contexto o nuevas razones significativas que, de manera excepcional, hagan procedente una revisión de las decisiones adoptadas.

Así las cosas, la Sala Plena declaró que respecto de los cargos formulados se configura la cosa juzgada constitucional, tal como se decidió en la Sentencia C-140 de 2020.

4. Aclaraciones de voto

El magistrado **ALEJANDRO LINARES CANTILLO** aclaró su voto con el fin de reiterar su aclaración a la sentencia C-140 de 2020, en especial frente a la utilización por parte de la Corte Constitucional de la teoría de la sustitución de la Constitución, en la medida en que no le corresponde a esta ejercer un ‘juicio de sustitución’ donde se confundan diseños institucionales específicos con los ejes definitorios de la Constitución, como tampoco hacer un análisis de la conveniencia que puede traer el cambio en un diseño institucional adoptado por la Constitución. En una democracia constitucional, que carece de límites sustanciales explícitos al poder de reforma constitucional, corresponde a esta Corte revisar el cumplimiento del procedimiento previsto y la necesaria deliberación, pero el juicio sobre la conveniencia o necesidad de la reforma de una institución como la Contraloría General de la República, es algo que corresponde a los ciudadanos o a sus representantes elegidos popularmente.

Por su parte, la magistrada Cristina Pardo Schlesinger acompañó la decisión mayoritaria por existir cosa juzgada respecto de los cargos formulados contra el Acto Legislativo 04 de 2019, “Por medio del cual se reforma el Régimen de control Fiscal”, los cuales fueron resueltos mediante la sentencia C-140 de 2020.

No obstante, por haberse apartado en su momento de lo decidido en la mencionada sentencia C-140 de 2020, aclaró su voto por las razones expresadas en el salvamento de voto formulado frente a ella.

LA CORTE DECLARÓ LA INEXEQUIBILIDAD DE LA NORMA QUE ESTABLECÍA UNA TASA POR LOS SERVICIOS DE COORDINACIÓN PARA LA REALIZACIÓN DE UNA CONSULTA PREVIA, POR DESCONOCER EL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA. DE ACUERDO CON LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL, NO EXISTÍA UNA RELACIÓN INSTRUMENTAL, DIRECTA Y ESPECÍFICA, ENTRE LA TASA CREADA Y LOS OBJETIVOS, METAS Y ESTRATEGIAS CONTENIDOS EN LA PARTE GENERAL DE LA LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

II. EXPEDIENTE D-13587 - SENTENCIA C-493/20 (noviembre 26)
M.P. Diana Fajardo Rivera

1. Norma demandada

LEY 1955 DE 2019
(mayo 25)

Por (sic) el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.
"Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad"

TÍTULO II

[...]

Capítulo II
Mecanismos de ejecución del Plan

Sección I

Pacto por la Legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia

[...]

Subsección 6
Legalidad - otras disposiciones

[...]

Artículo 161. Tasa por la realización de la consulta previa. El interesado en que se adelante una consulta previa deberá pagar al Ministerio del Interior- Fondo de la Dirección de Consulta Previa que se constituya como patrimonio autónomo a través de un contrato de fiducia mercantil, una tasa por los servicios de coordinación para la realización de la consulta previa y por el uso y acceso a la información sobre presencia de comunidades. Los recursos del cobro de esta tasa entrarán al Fondo de la Dirección de Consulta Previa y serán utilizados para sufragar los servicios a los que hace referencia el presente artículo.

De conformidad con el artículo 338 de la Constitución Política, la tasa incluirá:

- a)** Los costos de honorarios de los profesionales necesarios para realizar la ruta metodológica y la preconsulta, así como, los costos de viáticos y gastos de viaje de traslado de los mencionados profesionales.
- b)** Los costos de honorarios de los profesionales necesarios para el desarrollo del procedimiento de consulta previa, así como, los costos de viáticos y gastos de viaje de traslado de los mencionados profesionales.
- c)** Los costos correspondientes al uso y acceso a la Información sobre presencia de comunidades.

Los costos señalados en el literal b) del presente artículo se calcularán de conformidad con la ruta metodológica acordada entre las partes y la preconsulta. A este cálculo se adicionará un porcentaje del 1% del valor inicial para imprevistos.

El costo señalado en el literal c) del presente artículo corresponderá al 1% del valor final de los componentes a) y b).

El Ministerio del Interior deberá fijar anualmente el valor de los honorarios y viáticos de los profesionales contratados para llevar a cabo el procedimiento de la consulta previa.

La tarifa será liquidada en dos etapas. En una primera se determinará el valor de los costos señalados en el literal a) que deberá ser pagada antes del inicio del trámite. Una segunda correspondiente a los numerales b) y c) dentro de los quince (15) días hábiles siguientes al acuerdo de la ruta metodológica".

2. Decisión

Declarar **INEXEQUIBLE** el artículo 161 de la Ley 1955 de 2019, "[p]or (sic) el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad".

3. Síntesis de los fundamentos

De manera preliminar, la Sala Plena consideró que carecían de aptitud sustantiva los cargos por: (i) vulneración a la reserva de ley estatutaria y (ii) menoscabo del contenido del derecho fundamental a la consulta previa (ambos formulados en los expedientes D-13587 y D-13602), (iii) desconocimiento del derecho de acceso a la información y a la participación democrática, (iv) violación al principio de equidad tributaria (expediente D-13587) e (v) infracción a la confianza legítima (expediente D-13602). Observó que se fundan en que la norma acusada se ocupa de regular el derecho a la consulta previa y en que el tributo establecido se encuentra a cargo de las comunidades étnicas. En este sentido, estimó que tales acusaciones carecían de certeza, en la medida en que el precepto demandado, antes que intervenir el referido derecho fundamental, es una norma esencialmente de carácter fiscal dirigida a recaudar recursos para financiar los trámites consultivos bajo responsabilidad del Estado. Aunque relacionada, clarificó la Sala, no interviene el citado derecho, no introduce barreras a su ejercicio ni convierte en contribuyentes a las comunidades étnicas.

Del mismo modo, la Corte determinó que el cargo por infracción al deber de consultar a los grupos étnicos la expedición de la norma acusada (expediente D-13602) carecía de suficiencia. Señaló que a pesar de plantearse que existía la necesidad de trámite consultivo, los actores no ofrecieron a la Corte elementos de juicio mínimos para considerar que se generaba afectación directa a las comunidades, como presupuesto de dicho deber. Por último, la Sala encontró que el cargo por violación del principio de *unidad de materia* (expediente D-13587) contaba con aptitud sustantiva para ser analizado de fondo. En este caso, observó que, mediante un planteamiento claro y mínimamente desarrollado, a partir de lo previsto en la norma objetada, así como en las disposiciones generales de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, los demandantes argumentaban que aquella no guardaba relación con los contenidos sustantivos de la parte general del Plan. De este modo, se propuso una presunta contradicción entre la disposición demandada y el artículo 158 de la Constitución.

Resuelto lo anterior, la Sala Plena analizó el cargo y llegó a la conclusión de que, a la luz de la jurisprudencia constitucional, no existía una relación instrumental, directa y específica, entre la tasa creada y los objetivos, metas y estrategias contenidos en la parte general de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo. Así mismo, encontró que a pesar de ser una norma de carácter tributario y naturaleza permanente en el sistema jurídico, el Gobierno nacional no había justificado mínimamente su necesidad para alcanzar alguno de los pactos u objetivos específicos de la Ley del Plan. A este respecto, la Corte precisó que tratándose de una disposición que modifique reglas permanentes o que posea este carácter solo es constitucional si es indispensable para llevar a cabo una política pública prevista en el Plan. Lo anterior adquiere particular relevancia, puntualizó también, tratándose de normas de contenido tributario, en cuyo escenario la premisa de que no puede haber tributo sin representación implica que las decisiones deben ser objeto de un amplio debate democrático. Como este último se encuentra reducido en el trámite de las leyes de los planes nacionales de desarrollo, subrayó que mayor deberá ser la justificación de la necesidad de la adopción de las referidas reglas, a través de un instrumento de planeación con vocación de temporalidad.

Sobre la base de los anteriores fundamentos, la Corte determinó que la norma demandada desconocía el principio de unidad de materia (Art. 158 de la Constitución) y resolvió declarar su inexecutableidad.

4. Aclaraciones de voto

Los magistrados **JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR** y **ALBERTO ROJAS RÍOS** compartieron la decisión de declarar la inexecutableidad de la norma acusada por violación del

principio de unidad de materia, tras considerar que el establecimiento de una tasa por la realización de la consulta previa y por el acceso a la información sobre presencia de grupos étnicos no guarda conexas directa ni inmediata con las bases, los objetivos y las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo. Ello es así porque el contenido de la norma demandada no armoniza con ninguno de los Programas del Plan Nacional de Inversiones ni con los objetivos de la Parte General del Plan de Desarrollo tal y como lo exigen los artículos 339 y 341 de la Constitución Política, en concordancia con lo previsto en el artículo 158 de la misma, entre otras razones, porque la tasa no estaba incluida en el proyecto original presentado ante el Congreso de la República (Gaceta 033/2019) ni en el texto aprobado en primer debate en sesiones conjuntas de las Comisiones Terceras y Cuartas de Cámara y Senado (Gaceta 211/2019).

Empero, los magistrados **IBÁÑEZ NAJAR** y **ROJAS RÍOS** observaron que no se hizo un estudio de fondo por la configuración de un vicio de procedimiento por desconocimiento de las reglas previstas en el artículo 157 de la Constitución Política, sin perjuicio de los principios de consecutividad e identidad flexible.

Tampoco la decisión brinda los fundamentos suficientes para abstenerse de decidir el fondo varios temas sometidos a consideración de la Corte Constitucional, por lo menos, en relación con los siguientes cargos: (i) Vulneración o desconocimiento de los derechos de acceso a la información y a la participación democrática (ii) desconocimiento del deber de consultar con las comunidades étnicas la iniciativa legislativa; (iii) violación del contenido del derecho fundamental a la consulta previa; (iv) violación de la reserva de ley estatutaria; y, (v) violación del principio de legalidad tributaria.

Estos cargos, satisfacen las exigencias mínimas de admisibilidad que habilitan su estudio de fondo, por lo que, abstenerse de hacerlo, resulta cuestionable desde el punto de vista del acceso a la administración de justicia y del carácter público de la acción de inconstitucionalidad.

En el caso particular del desconocimiento del deber de consultar a los grupos étnicos, es un hecho objetivo que la imposición de una tasa por la realización de la consulta previa es susceptible de afectar directa y específicamente a las comunidades étnicas, bien sea de forma positiva o negativa, porque incide precisamente en el procedimiento que ha de adelantarse como condición necesaria para la garantía y efectividad de este derecho fundamental. Por tal razón, era menester que el proyecto analizara si resultaba obligatorio o no que se agotara dicha consulta frente al tributo creado. La medida legislativa ha debido someterse al trámite consultivo y, dado que este no se surtió, pues la tasa ni siquiera se encontraba prevista en el proyecto gubernamental radicado ante Congreso ni fue objeto de concertación, la norma es inconstitucional.

En esa misma línea, los magistrados **IBÁÑEZ** y **ROJAS** consideraron que ha debido evaluarse si la referida tasa desconoce la naturaleza misma de la consulta previa y, por ende, si trasgrede el núcleo esencial de este derecho fundamental. El que se trate de un tributo que, en la práctica, debe pagarse obligatoriamente si se quiere agotar el trámite de la consulta previa, antes que descartar su incidencia en aspectos sustanciales del derecho a la consulta –como parece sugerirlo la ponencia–, la refuerza, al introducir una condición adicional para la efectividad de dicha garantía, por lo que la Sala Plena no podía sustraerse a su estudio. A su vez, el análisis de esta cuestión resultaba relevante a los efectos de determinar si la medida impositiva ha debido adoptarse por medio de una ley estatutaria, en tanto en cuanto incide en el procedimiento que debe seguirse para que se haga efectivo el derecho fundamental a la consulta previa.

Asimismo, los magistrados **IBÁÑEZ** y **ROJAS** estimaron que se ha debido adelantar el estudio de fondo del cargo por violación del principio de legalidad tributaria porque, ciertamente, el hecho generador del tributo resulta cuestionable a la luz de los artículos 150-12 y 338 de la Constitución Política. La norma acusada asimilaría el procedimiento de consulta previa a un servicio público a cargo del Estado por el que

debe pagarse en contrapartida por la “coordinación” y por el “uso y acceso a la información sobre presencia de comunidades” que brinda el Ministerio del Interior, lo cual atenta contra el artículo 74 de la Constitución Política. Esto también desdibuja el carácter fundamental y participativo de la consulta previa y, por lo mismo, genera dudas sobre su incompatibilidad con la Constitución.

La magistrada **CRISTINA PARDO SCHLESINGER** aclaró su voto por cuanto, a pesar de estar de acuerdo con la parte resolutive de la sentencia adoptada, estimó que uno de los cargos de la demanda que fue despachado como inepto en realidad no lo era y ha debido propiciar un pronunciamiento de fondo. Particularmente el cargo relativo a la necesidad de someter a consulta previa la norma acusada, dado que algunos de los asuntos regulados en el artículo 161 de la Ley 1955 afectaban intereses de las comunidades indígenas. De manera que, aunque fuera con propósitos simplemente didácticos, porque era claro que la norma debía ser retirada del ordenamiento por falta de unidad de materia con la Ley del Plan de Desarrollo en donde se encontraba inserta, la Corte ha debido estudiar el cargo a fin de despejar la duda que el asunto planteaba.

Por su parte, el magistrado **Antonio José Lizarazo Ocampo** se reservó la posibilidad de presentar una eventual aclaración de voto.

LA CORTE DETERMINÓ QUE LA ENMIENDA DE KIGALI AL PROTOCOLO DE MONTREAL, GUARDABA COHERENCIA CON LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA, EN PARTICULAR, CON EL MANDATO DEL DERECHO A LA SALUD Y LA FUNCIÓN SOCIAL Y ECOLÓGICA DE LAS EMPRESAS. IGUALMENTE, CON LOS DEBERES DE LOS PARTICULARES Y LAS AUTORIDADES PÚBLICAS EN RELACIÓN CON LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE Y LA GARANTÍA DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

III. EXPEDIENTE LAT-460 - SENTENCIA C-494/20 (noviembre 26)

M.P. Diana Fajardo Rivera

1. Norma objeto de control

Revisión oficiosa de la **Ley 1970 de 2019** (julio 12), por medio de la cual se aprueba la “Enmienda de Kigali al Protocolo de Montreal”, adoptada el 15 de octubre de 2016, en Kigali, Ruanda. El texto de la ley la enmienda puede ser consultado en el Diario Oficial No. 51.012 de 12 de julio 2019.

2. Decisión

Primero. Declarar EXEQUIBLE la “Enmienda de Kigali al Protocolo de Montreal”, adoptada el 15 de octubre de 2016, en Kigali, Ruanda.

Segundo. Declarar EXEQUIBLE la Ley 1970 de 2019, por medio de la cual se aprueba la “Enmienda de Kigali al Protocolo de Montreal”, adoptada el 15 de octubre de 2016, en Kigali, Ruanda.

3. Síntesis de la providencia

Con fundamento en el numeral 10º del artículo 241 de la Carta Política, la Corte Constitucional realizó el control previo e integral de la “Enmienda de Kigali al Protocolo de Montreal”, adoptada el 15 de octubre de 2016, en Kigali, Ruanda, y la Ley 1970 de 2019, por medio de la cual se aprobó dicho instrumento internacional. La Enmienda de Kigali fue adoptada con el objetivo de reducir el consumo y la producción de los hidrofluorocarbonos, pues se ha demostrado que estas sustancias son potentes gases de efecto invernadero que tienen una incidencia negativa en el calentamiento global. El análisis de constitucionalidad se dividió en dos partes: (i) un análisis formal: que hace un escrutinio al proceso de formación del instrumento internacional, así como al trámite legislativo adelantado en el Congreso de la

República; y (ii) un análisis material: que coteja las disposiciones del tratado y de la ley con el marco constitucional colombiano, para de esta manera determinar si se ajustan o no al Ordenamiento Superior.

Con respecto a lo primero, la Sala Plena concluyó, por un parte, que la Enmienda de Kigali no requería ser suscrita por el Gobierno colombiano, ya que solo se necesitaba la aceptación del Gobierno y la aprobación del Congreso para adherir a ella, como en efecto ocurrió. Por otra parte, se estimó que el trámite legislativo de la Ley 1970 de 2019 cumplió las exigencias requeridas por la Constitución.

En cuanto al análisis de material, para una mejor comprensión, la Sala Plena dividió el estudio de la enmienda en tres partes: (i) el artículo 1, en el que se desarrollan las modificaciones que se incluirán en el Protocolo de Montreal, las cuales consisten en agregar los hidrofluorocarbonos a la lista de sustancias controladas por el Protocolo y establecer el compromiso para todas las Partes de reducir su consumo y producción; (ii) los artículos 2 y 3, mediante los cuales se establece la relación de la Enmienda de Kigali con la Enmienda de Beijing y la Convención sobre el Cambio Climático y su Protocolo de Kyoto; y (iii) los artículos 4 y 5, relativos a la entrada en vigor y la aplicación provisional de la Enmienda de Kigali.

La Corte determinó que la Enmienda de Kigali al Protocolo de Montreal, en su totalidad, guardaba coherencia con la Constitución Política; en particular, con el mandato constitucional del derecho a la salud (artículo 49 de la Constitución) y la función social y ecológica de las empresas (artículos 58 y 333 de la Constitución); así como con los deberes que tienen tanto los particulares como las autoridades públicas en relación con la protección del medio ambiente y la garantía del desarrollo sostenible (artículos 79 y 80 de la Constitución). De igual manera, los derechos y obligaciones consagrados en la enmienda resultaban compatibles con los criterios de soberanía, equidad y reciprocidad que deben orientar las relaciones internacionales del Estado colombiano (artículos 9, 226 y 227 de la Constitución). La sentencia determinó que la necesidad de reducir el consumo y la producción de los hidrofluorocarbonos tenía pleno sentido si se tenía en cuenta que estas sustancias contribuían al calentamiento global al ser potentes gases de efecto invernadero, lo que planteaba riesgos sobre la salud humana y el medio ambiente.

PREVIO ESTABLECIMIENTO DE LOS PRESUPUESTOS DE PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA EN EL CASO CONCRETO, LA CORTE REITERÓ SU JURISPRUDENCIA EN RELACIÓN CON LA CARACTERIZACIÓN DEL DEFECTO FÁCTICO, SUSTANTIVO Y VIOLACIÓN DIRECTA DE LA CONSTITUCIÓN. IGUALMENTE, ESTABLECIÓ LA COMPETENCIA DE LA JEP EN RELACIÓN CON LOS TERCEROS CIVILES Y LA EXCLUSIÓN DE LOS GRUPOS PARAMILITARES

IV. EXPEDIENTE T-7.783.646 - SENTENCIA SU-495/20 (noviembre 27)

M.P. Alejandro Linares Cantillo

1. Decisión

Primero. LEVANTAR la suspensión de términos decretada para decidir el asunto de la referencia, mediante auto del 30 de septiembre de 2020.

Segundo. CONFIRMAR, por las razones expuestas en esta providencia, la decisión proferida por la Sección de Ausencia de Reconocimiento de Responsabilidad y Verdad del Tribunal para la Paz, el 19 de diciembre de 2019, que, a su vez, confirmó la decisión proferida por la Subsección Tercera de Tutelas de la Sección de Revisión del Tribunal Especial para la Paz, el 3 de octubre de 2019. En consecuencia, **NEGAR** el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso, la tutela judicial efectiva y el acceso a la administración de justicia, solicitado por Dorian Jaime Mejía Galeano.

Tercero. LIBRAR las comunicaciones -por la Secretaría General de la Corte Constitucional-, así como **DISPONER** las notificaciones a las partes -a través del Juez de tutela de instancia-, previstas en el artículo 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

2. Síntesis de la providencia

2.1. Le correspondió a la Sala Plena de la Corte Constitucional determinar ¿Si la providencia judicial del 27 de marzo de 2019¹, proferida por la Sección de Apelación de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) que rechazó por falta de competencia la comparecencia del señor Dorian Jaime Mejía Galeano, incurrió en (i) una *violación directa de la Constitución*, por desconocer el alcance normativo de los artículos transitorios 1° y 16 del artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2017; (ii) un *defecto sustantivo*, al realizar una interpretación que limita el ingreso de terceros civiles a la JEP y, al realizar una interpretación inadecuada de los requisitos contemplados en los artículos 3° de la Ley 1820 de 2016 y 11 de la Ley 1922 de 2018; o (iii) un *defecto fáctico*, por la inadecuada valoración de las pruebas que se aportaron en el expediente que, según indica el actor, hicieron concluir erróneamente en la providencia atacada que su colaboración con los grupos paramilitares se extendió al hacer parte de la estructura criminal organizada?

2.2. Para resolver dicho problema jurídico, la Sala Plena fijó las siguientes consideraciones respecto de la procedencia de la acción de tutela en contra de providencias judiciales proferidas por órganos de la JEP:

(i) La Corte Constitucional es competente para pronunciarse en sede de revisión, respecto de acciones de tutela en contra de las providencias judiciales que profiera la JEP, mismas que procederán por una manifiesta vía de hecho o cuando la afectación del derecho fundamental sea consecuencia directa por deducirse de su parte resolutive y se hubieren agotado todos los recursos al interior de dicha jurisdicción, no existiendo mecanismo idóneo para reclamar la protección del derecho vulnerado o amenazado. Lo anterior, de conformidad con lo previsto en el artículo transitorio 8° del artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2017, en la sentencia C-674 de 2017, y en concordancia con los artículos 86 y 241 de la Constitución Política Colombiana, así como en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991 y las demás disposiciones pertinentes. Asimismo, las sentencias de revisión de tutela que profiera este tribunal serán proferidas por la Sala Plena.

(ii) Dicha competencia debe ser entendida en el marco de la Constitución Política y la normatividad vigente para la selección y revisión de tutelas por la Corte Constitucional, ya que el trámite de selección y revisión de tutelas proferidas por la JEP no es autónomo, ni especial. En este sentido, reiteró que la sentencia C-674 de 2017 en su fundamento jurídico 5.4.4 dispuso que *"se declarará la inexecutable de las provisiones del Acto Legislativo 01 de 2017 que establecen el modelo de selección y revisión de las sentencias de tutela proferidas por la JEP por parte de la Corte Constitucional, en el entendido de que el efecto jurídico de esta declaratoria es que los procesos de selección y revisión se sujetarán a las reglas generales establecidas en la Constitución y la ley"*.

(iii) De esta manera, en materia de procedencia, la Sala Plena señaló que, dado que las causales previstas en el artículo transitorio 8° del artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2017 no difieren, en lo sustancial, de las señaladas en la jurisprudencia constitucional, a las acciones de tutelas interpuestas contra la JEP resulta aplicable la línea jurisprudencial uniforme definida a partir de la sentencia C-590 de 2005. En virtud de lo allí dispuesto, se sistematizaron y unificaron los criterios para efectos de definir si procedía o no la acción de tutela contra una decisión judicial. Por lo demás,

¹ En el cual se confirmó la decisión adoptada por la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas del 27 de noviembre de 2018.

manifestó la Sala Plena que dicha metodología permite lograr un equilibrio adecuado entre la autonomía e independencia judicial y la prevalencia y efectividad de los derechos fundamentales.

(iv) Visto lo anterior, el tribunal procedió a verificar el cumplimiento de los requisitos de procedencia. Ante su entera satisfacción, reiteró su jurisprudencia en cuanto a la caracterización del defecto fáctico, sustantivo y violación directa de la Constitución. Igualmente, estableció la competencia de la JEP en relación con los terceros civiles y la exclusión de los grupos paramilitares. En este sentido, abordó las siguientes reglas:

(v) *Factores que determinan la competencia de la JEP:* De acuerdo con lo dispuesto en el Acto Legislativo 01 de 2017 y en la Ley Estatutaria 1957 de 2019², la competencia de la Jurisdicción Especial para la Paz debe cumplir el factor temporal, es decir que las conductas por las cuales pretende someterse a esta jurisdicción se hubiesen cometido antes del 1° de diciembre de 2016; satisfacer el factor material, que implica que ellas guarden una relación con el conflicto armado interno y; finalmente, cumplir el factor personal.

(vi) *La JEP es la única autoridad competente para resolver las solicitudes de sometimiento que presenten las personas que pretenden acogerse de forma voluntaria a dicha jurisdicción:* El parágrafo 4° del artículo 63 de la Ley Estatutaria 1957 de 2019 y el marco legal descrito disponen que la competencia para decidir sobre el sometimiento y el ingreso al Sistema Integral de Verdad Justicia Reparación y No Repetición de terceros voluntarios está en cabeza de la Jurisdicción Especial de Paz. De esta forma, la JEP es la única autoridad facultada y competente para definir y resolver las solicitudes de sometimiento que presenten las personas que pretenden acogerse en forma voluntaria a dicha jurisdicción.

(vii) *Los terceros civiles como acudientes voluntarios a la JEP y la exclusión de quienes hayan tomado parte en el conflicto como integrantes de un grupo paramilitar:* En cuanto al factor personal, debe demostrarse que se trata de un compareciente obligatorio o voluntario a esta jurisdicción, de acuerdo con lo dispuesto en la normatividad vigente. Así, en el caso de personas que integraron los grupos paramilitares en calidad de combatientes y/o de comandantes debe considerarse que, en principio, se encuentran excluidos de esta jurisdicción. Señaló que pese a la voluntariedad en el sometimiento de los terceros a dicha jurisdicción, tal posibilidad no es absoluta e, incluso, ha sido la Corte particularmente estricta en considerar la gran diferencia que existe entre los combatientes de grupos al margen de la ley y los civiles.

(viii) Sin embargo, ello no excluye que se deban valorar las sentencias condenatorias en aras de estudiar la solicitud de sometimiento voluntario a la JEP de un integrante de un grupo paramilitar. Dichas sentencias son especialmente relevantes para la valoración del rol desempeñado en el conflicto. La determinación de si el sometimiento se efectúa como tercero civil no puede sustentarse sólo en la palabra del peticionario; se deben evidenciar medios de prueba que permitan demostrar el rol como tercero civil o pleno integrante del grupo paramilitar.

2.3. En el caso concreto, consideró este tribunal que la providencia judicial demandada se limitó a aplicar los artículos transitorios 1° y 16 del artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2017, así como las demás disposiciones pertinentes para analizar la competencia respecto al solicitante, entre las que se encuentran las Leyes 1820 de 2016 y 1922 de 2018. Igualmente, destacó que para llegar a la conclusión de que la JEP no tenía competencia, al no ser el solicitante acudiente voluntario u obligatorio, fue valorada la responsabilidad penal establecida mediante sentencias del 10 de

² “Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz”.

junio de 2010 y del 12 de septiembre de 2017, sin que se advierta la existencia de un error probatorio. Igualmente, no se presentaron argumentos que permitan concluir que la decisión cuestionada incurrió en una violación directa de la Constitución.

2.4. Asimismo, llamó la atención la Sala Plena a que en el presente caso se trata de una persona que luego de haber sido capturada y condenada en su calidad de comandante de una estructura paramilitar, en la jurisdicción ordinaria, recurre a la JEP. Por lo cual, enfatizó que la JEP es un escenario excepcional cuyo desenvolvimiento está atado a estrictas finalidades constitucionales, aclarando que la intervención del sistema especial de la JEP es concurrente y complementario a la justicia ya existente. Por tanto, no puede ser abusada ni usada, como se pretende en este caso, para convertirse en un escenario de desconocimiento de las penas impuestas válidamente por la jurisdicción ordinaria, ni se pueden perseguir beneficios con base en promesas de verdad indeterminadas.

2.5. En consecuencia, la Sala concluyó que la Sección de Apelación de la Jurisdicción Especial para la Paz, con ocasión del auto del 27 de marzo de 2019, que rechazó por falta de competencia la comparecencia del señor Dorian Jaime Mejía Galeano a la JEP, no incurrió en ninguno de los defectos específicos de procedencia, alegados por el accionante. En consecuencia, procedió a confirmar las decisiones de instancia y negar el amparo de los derechos fundamentales alegados por el tutelante.

3. Aclaraciones de voto

Los magistrados **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** y **JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS** se reservaron eventuales aclaraciones de voto.



ALBERTO ROJAS RÍOS
Presidente