



## COMUNICADO 04

Febrero 15 y 16 de 2023

**SENTENCIA SU-029-23 (15 de febrero)**

**M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar**

**Expediente: T-8.331.233**

### **LA CORTE REITERA LA OBLIGATORIEDAD DE CUMPLIR LOS REQUISITOS PARA ACCEDER AL BENEFICIO DE LA SUSTITUCIÓN DE LA MEDIDA DE ASEGURAMIENTO EN LA JEP**

Mediante sentencia proferida el 15 de febrero de 2023, la Sala Plena de la Corte Constitucional, con ponencia del Magistrado Jorge Enrique Ibáñez Najar, resolvió confirmar la sentencia de segunda instancia del 10 de junio de 2021, dictada por la Sección de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad del Tribunal para la Paz, mediante la cual negó el amparo solicitado por un postulado en la JEP, al considerar que deben cumplirse en su integridad los requisitos para acceder a la libertad y/o al beneficio de la sustitución de la medida de aseguramiento en la JEP, entre ellos el pacto de verdad o *pactum veritatis*, los cuales no vulneran garantías constitucionales como el debido proceso y la no autoincriminación.

En el caso que fue objeto de análisis por la Corte, se cuestionaban dos decisiones contenidas en sendas providencias de la JEP. La primera, la Resolución 3431 del 3 de septiembre de 2020, dictada por la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas; y, la segunda, el Auto TP-SA-673 de 2020 proferido por la Sección de Apelaciones de la JEP. En ellas, se negó al actor la solicitud de libertad y/o la sustitución de la medida de aseguramiento privativa de la libertad, por considerarse que no se había cumplido con el compromiso del pacto de verdad o *pactum veritatis*.

Para el accionante las decisiones de la JEP vulneraron sus derechos fundamentales a un debido proceso sin dilaciones injustificadas y a la libertad personal.

#### **1. Decisión**

La Sala Plena de la Corte decidió CONFIRMAR la sentencia proferida por la Sección de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad del Tribunal para la Paz, mediante la cual negó las pretensiones del accionante.

## 2. Síntesis de los fundamentos

### *a) Análisis sobre la procedencia de la acción de tutela*

La Sala verificó que en el presente caso la acción de tutela cumplía con todos los requisitos previstos para su procedencia. Se destacó que cuando se trata de providencias dictadas por autoridades judiciales como la JEP, los requisitos de procedibilidad son los mismos que se exigen cuando se trata de cualquier otra providencia judicial.

La Sala concluyó que la acción de tutela cumplía con todos los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial. Por lo tanto, procedió a plantear el problema jurídico, relacionado con la eventual violación de los derechos fundamentales por las referidas providencias judiciales.

### *b) El pactum veritatis en el contexto de los procesos seguidos ante la JEP*

El análisis de fondo se estudió la institución del *pactum veritatis* en el contexto de la justicia transicional. La Sala recopiló y reiteró su doctrina sobre los diversos procedimientos adelantados por la JEP, especialmente, lo referido a la institución del pacto de verdad. Sobre esta base, estableció que dicha institución existe en el derecho colombiano, en el contexto de la justicia transicional y responde, a la exigencia de contribuir a la verdad que debe cumplir cualquier persona procesada por la JEP. Por ende, no se trata de un requisito arbitrario, extralegal o contrario a la Constitución.

La Sala analizó también la compatibilidad de la exigencia del *pactum veritatis*, elemento central en la estructura de la justicia transicional, con las garantías constitucionales de la presunción de inocencia, de la no autoincriminación y del debido proceso sin dilaciones injustificadas (artículos 29 y 33 de la Constitución Política). Reiteró la compatibilidad entre la mencionada exigencia y las garantías constitucionales, y puso de presente que, si bien la exigencia de verdad no puede implicar que el procesado se inculpe en la comisión de uno o varios punibles, su aporte a la verdad debe ser útil y relevante de cara a los hechos que la JEP está llamada a investigar y esclarecer.

Al estudiar el caso concreto, la Sala encontró que el aporte de verdad ofrecido por el actor, quien mantiene su postura de no ser responsable de los delitos por los cuales ha sido investigado, no satisface la exigencia del *pactum veritatis*. Esta conclusión ocurre porque el aporte de verdad ofrecido, podía considerarse, como lo hicieron las autoridades de la JEP, como poco útil e irrelevante de cara a los hechos que esta jurisdicción especial está llamada a investigar y a esclarecer.

*c) La medida de aseguramiento privativa de la libertad, tomada en procesos penales ordinarios, y su manejo por la JEP*

La Corte destacó que la JEP, con fundamento en la Ley 1820 de 2016, norma que fue declarada exequible en ejercicio de un control oficioso y previo de constitucionalidad por la Corte, en la Sentencia C-007 de 2018, ha considerado que las medidas de aseguramiento privativas de la libertad, exige al procesado o condenado haber “estado privado de la libertad por un tiempo superior a cinco (5) años, conforme a lo establecido para las sanciones alternativas en la Jurisdicción Especial para la Paz.”

En atención al presupuesto normativo que sustenta la actuación de la JEP en las providencias objeto de acción de tutela, y dado que dicho fundamento ya fue examinado por la Sala y declarado, en lo pertinente, exequible, en la sentencia de 15 de febrero de 2023, la Corte Constitucional no encontró ningún defecto en las decisiones de la JEP que vulneren el derecho a la libertad del accionante.

### **3. Salvamentos parciales de voto**

Los magistrados **DIANA FAJARDO RIVERA** y **JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ** salvaron parcialmente su voto.

La magistrada Diana Fajardo explicó que, si bien comparte el enfoque de deferencia hacia las decisiones de la Jurisdicción Especial de la Paz, la decisión judicial cuestionada en esta oportunidad viola la Constitución Política y, por lo tanto, la Corte Constitucional debió proteger los derechos del tutelante.

La decisión mayoritaria consideró válidas las providencias cuestionadas, proferidas por la Jurisdicción Especial para la Paz, con base en dos razones. Una, de carácter literal, señala que el acceso al beneficio de *libertad transitoria, anticipada y condicionada*, previsto en la Ley 1820 de 2016 exige, en casos de graves violaciones de derechos humanos, que el interesado haya cumplido cinco años de privación efectiva de la libertad y no establece diferencia alguna entre condenados y procesados. La segunda, indica que el pacto de verdad satisface los derechos de las víctimas y hace parte del sistema, de modo que la medida de aseguramiento no depende de los términos judiciales sino del aporte a la verdad.

En criterio de la Magistrada disidente, aunque dichos argumentos parecen fuertes, en realidad descansan sobre premisas erradas y conducen a resultados inconstitucionales.

Por una parte, **la decisión no podía basarse en un acercamiento literal al artículo 52 de la Ley 1820 de 2016**, que prevé el beneficio de la libertad transitoria, anticipada y condicionada para miembros de la Fuerza Pública, al menos tres razones. **Primera**, porque si bien esta norma fue declarada exequible en la Sentencia C-007 de 2018, debe aplicarse de manera conforme a la Constitución Política, y precisamente la obligación de dar un trato distinto a procesados y condenados, así como el deber de garantizar que las medidas de aseguramiento tengan una duración limitada, son imperativos constitucionales. **Segunda**, porque aunque la libertad transitoria para la Fuerza Pública es un *beneficio del sistema*, la obligación de que las medidas de aseguramiento no sean indefinidas es un derecho humano. Y, **tercera**, porque resulta contradictorio que la única norma del procedimiento de la JEP que habla de medidas de aseguramiento establezca un término máximo de un año, en procesos sin reconocimiento de verdad, mientras se admite que la medida cautelar en el caso concreto, que corresponde a una persona que espera ingresar a un proceso *con reconocimiento de responsabilidad*, se extienda más allá del máximo admitido por la justicia ordinaria.

Por otra parte, la decisión no responde adecuadamente al régimen de condicionalidad y al pacto de verdad como lo sostiene la posición mayoritaria, también por tres razones. **Primera**, porque si bien es cierto que el sistema de la JEP ubica en el centro a las víctimas y sus derechos, y el aporte a la verdad es obligatorio para quienes deben responder en sus procesos –los comparecientes–, ello no puede conducir al desconocimiento de los estándares que la Constitución Política y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos han desarrollado para que las medidas privativas de la libertad sean excepcionales y se apliquen para garantizar fines imperiosos, como proteger las pruebas, asegurar el normal desarrollo del proceso o reducir riesgos para las víctimas. Es necesario recordar, sostuvo la magistrada Fajardo Rivera, que esta comprensión de las medidas de aseguramiento es imprescindible para superar el estado de cosas inconstitucional en cárceles y prisiones y otros lugares de detención transitoria, y para que el tratamiento del delito y los conflictos sociales sea digno. **Segunda**, porque la suscripción del pacto de verdad debe ser un compromiso serio, pero no puede ser un escenario en el cual una persona que no ha sido condenada por la justicia ordinaria se vea obligada a admitir responsabilidad ante la amenaza de mantenerse indefinidamente privada de la libertad, sin juicio ni condena. Precisamente, en la Sentencia Interpretativa 1, la Sección de Apelación del Tribunal de Paz sostiene que la suscripción del pacto de verdad no significa la renuncia a la presunción de inocencia.

Y, **tercera**, porque en el caso objeto de estudio, la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas ha exigido la corrección del pacto sin estándares precisos, más allá de que lo expresado por el accionante sea *útil al proceso*, y supere la información que, *en principio*, tiene la Fiscalía General de la Nación. Esta aproximación es muy problemática porque el ente investigador no dicta sentencias ni declara la responsabilidad penal y porque el pacto de veracidad supone un compromiso serio en el marco de la buena fe. Pero, además de ello, porque pasa por alto que los procesos con reconocimiento de verdad (donde al parecer aspira ingresar el accionante) se caracterizan por una construcción progresiva y creciente del conocimiento, en la cual el principio del diálogo y la justicia restaurativa propician la comprensión de los hechos en términos de patrones, ofrecen garantías para el reconocimiento de responsabilidad y propician pactos reparadores entre víctimas y ofensores.

En ese marco, exigir desde la suscripción del pacto de verdad un reconocimiento de responsabilidad a quien no ha sido condenado, sí pone en riesgo su presunción de inocencia y altera el sentido del pacto. Admitir, a partir de esta exigencia que las medidas cautelares privativas de la libertad se extiendan por más tiempo desconoce los derechos humanos y puede afectar la propia transición (que es también transitoria). Y, por último, que la Sala admita, por decisión mayoritaria, que la detención preventiva en este caso se haya extendido ya por cinco años, cuando las sanciones propias de la JEP prevén un mínimo de cinco años, conduce a convertir la prevención en castigo, y a desconocer la importancia que tienen los procesos de la JEP para la reincorporación y por lo tanto para la estabilidad del proceso de paz.

El magistrado **Juan Carlos Cortés** salvó voto en la sentencia proferida por la Corte Constitucional, en sesión del 15 de febrero, en la que resolvió, en revisión, no amparar los derechos de libertad y debido proceso de E.L.B.

Los hechos de la tutela se refieren a la situación de un agente del Estado integrante de la Fuerza Pública (AEIFPU) a quien la justicia ordinaria impuso medida privativa de la libertad el 10 de agosto de 2018, por un delito de lesa humanidad, y quien se acogió a la JEP, justicia en la que solicitó, en varias oportunidades, la revocatoria o sustitución de la medida de aseguramiento, por vencimiento de términos. Tal petición le fue negada porque su privación de la libertad no alcanzaba los cinco (5) años, tiempo establecido en la Ley 1820 de 2016 y en el Decreto Ley 706 de 2017, ni se le había reconocido un Compromiso Claro, Concreto y Programado (CCCP) de aporte a la verdad plena y exhaustiva.

La Corte Constitucional consideró que no se presentaba defecto por indebida aplicación de la ley, ni al precedente, ni a la Constitución conforme los argumentos de la JEP para negar la libertad y señaló que la norma aplicada, por integración, en el trámite de revocatoria y sustitución de la medida de aseguramiento en la Jurisdicción Especial para la Paz para este caso, debía ser el numeral 2 del artículo 52 de la Ley 1810 de 2016, que fija el término en 5 años.

El magistrado Juan Carlos Cortés González salvó voto sosteniendo que el artículo 52 de la Ley 1810 de 2016 establece los requisitos para que un agente del Estado integrante de la Fuerza Pública (AIPP) pueda acceder al beneficio de libertad transitoria, condicionada y anticipada (LTCA), pero que dicha norma no regula la revocatoria o sustitución de medidas de aseguramiento (RMSA) en procesos adelantados ante la JEP, que no son un beneficio sino un derecho, y las cuales están reguladas en el artículo 63 de la Ley 1922 de 2018.

Sostuvo, además, que la anterior norma, ni ninguna otra de la Ley 1922 de 2018, señala el término de duración de una medida de aseguramiento privativa de la libertad impuesta en un proceso por la jurisdicción ordinaria y que haya pasado a la JEP, que es el caso que consideró la Corte Constitucional.

Ante tal situación, procedía una integración normativa, conforme a los parámetros establecidos por el artículo 72 de la Ley 1922 del 2018, el cual establece una cláusula remisoria para que, en lo no previsto en dicha normatividad procesal de la JEP, se apliquen las Leyes 1592 de 2012, 1564 de 2012, 600 de 2000 y la 906 de 2004, por lo que no era acertado acudir a la Ley 1820 de 2016, para tener como término máximo de una medida de aseguramiento el de 5 años, como lo hizo la JEP.

Por tanto, para llenar el vacío existente se debió acudir a las leyes 600 de 2000 y 906 de 2004, y no a la Ley 1820 de 2016. Esa integración a su juicio, es la que permitiría aplicar un plazo razonable en el caso.

Bajo estas consideraciones, el término de privación de la libertad al que ha estado sujeto E.L.B supera el plazo razonable establecido en la legislación, tanto en la Ley 600 de 2000 como en la 906 de 2004, por lo que procedía el amparo de los derechos fundamentales de libertad y debido proceso, al configurarse un *defecto sustantivo o material* por utilizar normas **que no son las aplicables al caso concreto**.

**SENTENCIA C-031-23 (16 de febrero)**  
**M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo**  
**Expediente D-14.766**

**EL LEGISLADOR PUEDE HABILITAR A LA AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO PARA SOLICITAR CONCEPTOS A LA SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL DEL CONSEJO DE ESTADO CON EL FIN DE PRECAVER LITIGIOS ENTRE ENTIDADES PÚBLICAS O PONER FIN A LOS EXISTENTES**

### 1. Norma objeto de revisión

**“Ley 2080 de 2021**  
 (enero 25)

*“Por medio de la cual se Reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –Ley 1437 de 2011– y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción”*

**ARTÍCULO 19.** Modifíquense el inciso primero y los numerales 7 y 10 del artículo 112 de la Ley 1437 de 2011, los cuales quedarán así:

**Artículo 112. Integración y funciones de la Sala de Consulta y Servicio Civil.** La Sala de Consulta y Servicio Civil cumplirá funciones separadas

de las funciones jurisdiccionales y actuará en forma autónoma como cuerpo supremo consultivo del gobierno en asuntos de administración. Estará integrada por cuatro (4) Magistrados.

7. Emitir concepto, a petición del Gobierno nacional o de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en relación con las controversias jurídicas que se presenten entre entidades públicas del orden nacional, o entre estas y entidades del orden territorial, con el fin de precaver un eventual litigio o poner fin a uno existente. El concepto emitido por la Sala no está sujeto a recurso alguno. [...]”.

### 2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** la expresión “o de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado” del artículo 19 de la Ley 2080 de 2021, “[p]or medio de la cual se Reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –Ley 1437 de 2011– y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción”, por el cargo analizado.

### 3. Síntesis de los fundamentos

Le correspondió a la Corte determinar si el artículo 19 (parcial) de la Ley 2080 de 2021 desconoce los artículos 237.3 y 115 de la Constitución, al legitimar a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE)

para activar la función consultiva de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en relación con las controversias jurídicas que se presenten entre entidades públicas del orden nacional o entre estas y entidades del orden territorial, con el fin de precaver un eventual litigio o poner fin a uno existente, a pesar de que la ANDJE no hace parte del Gobierno nacional.

Para resolver el anterior asunto, en primer lugar, examinó el contexto normativo del cual forma parte el numeral 7 del artículo 112 de la Ley 1437 de 2011, en la forma como fue modificado por la norma demandada. En segundo lugar, estudió las funciones no jurisdiccionales del Consejo de Estado, incluida la función consultiva.

Concluyó que tratándose de las funciones no jurisdiccionales se advierten dos ámbitos de regulación posible: uno es el constitucional, en cuanto el artículo 237.3 de la Constitución establece como atribución del Consejo de Estado la de “[a]ctuar como cuerpo supremo consultivo del Gobierno en asuntos de administración, debiendo ser necesariamente oído en todos aquellos casos que la Constitución y las leyes determinen”. Otro es el ámbito legal que se soporta en los artículos 236 y 237.6 constitucionales, de acuerdo con los cuales le corresponde ejercer las demás funciones que le asigne la ley.

Así, subrayó que la función legal de emitir concepto a petición de la ANDJE encuentra fundamento en el artículo 236 de la Constitución que establece que la ley señalará las funciones de cada una de las salas y secciones del Consejo de Estado, además, en el artículo 237.6 superior que consagra una regla residual según la cual le corresponde a dicho órgano ejercer “las demás funciones que determine la ley”.

Adicionalmente, señaló que la norma parcialmente demandada persigue una finalidad constitucional legítima en materia de descongestión de la jurisdicción contencioso administrativa, satisface los principios de razonabilidad y proporcionalidad y no comporta una afectación del derecho fundamental al debido proceso de las personas de derecho público concernidas.



**DIANA FAJARDO RIVERA**

Presidenta

Corte Constitucional de Colombia