

Bogotá, D.C., febrero de 2026.

Honorables Magistrados
CORTE CONSTITUCIONAL
M.P. JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Ciudad

Expediente: D-17028

Referencia: Acción pública de inconstitucionalidad presentada contra la interpretación judicial del artículo 13 de la Ley 1922 de 2018 *“Por medio del cual se adoptan unas reglas de procedimiento para la jurisdicción especial para la paz”*, fijada en la Sentencia TP-SA SENIT 3 de 2022 emitida por la Sección de Apelación del Tribunal para la Paz de la Jurisdicción Especial para la Paz

Concepto No.: 7543

De acuerdo con lo establecido en los artículos 242, numeral 2, y 278, numeral 5 de la Constitución Política, procedo a rendir el concepto de rigor en relación con la demanda presentada ante esa Corporación, contra la interpretación judicial del artículo 13 de la Ley 1922 de 2018, en la Sentencia Interpretativa SENIT 3 de 2022, realizada por la Sección de Apelación del Tribunal de Paz de la Jurisdicción Especial para la Paz .

I. ANTECEDENTES

El 27 de octubre de 2025, el ciudadano Juan Daniel Mora Herrera presentó acción pública de inconstitucionalidad en contra de la interpretación judicial del artículo 13 de la Ley 1922 de 2018, fijada en la Sentencia Interpretativa 3 del 21 de diciembre de 2022 (SENIT 3), proferida por la Sección de Apelación del Tribunal para la Paz (en lo sucesivo SA) de la Jurisdicción Especial para la Paz (en adelante JEP).

A partir de esa interpretación, se estableció que el recurso de apelación no procede frente a la selección positiva de casos ordenada por la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas (en adelante SRVR) de la JEP. Así, se determinó que dicho recurso únicamente procede solo si la decisión adoptada es de no selección o “selección negativa”.

Esas reglas de decisión judicial provienen de la interpretación que, en su momento realizó la SA respecto del artículo 13 de la Ley 1922 de 2018, el cual establece la procedencia genérica del recurso de apelación contra todas las decisiones sobre la selección de casos. Así, se transcribe la norma mencionada:

“ARTÍCULO 13. Procedencia del recurso de apelación. Serán apelables:

1. *La resolución que define la competencia de la JEP.*

2. *La decisión que resuelve la medida cautelar.*
3. *La decisión que no reconozca la calidad de víctima.*
4. *Las decisiones que apliquen o excluyan criterios de conexidad.*
5. **Las decisiones sobre selección de casos.**

(...)"

A juicio de los demandantes, la regla de decisión fijada por la Sección de Apelación del Tribunal para la Paz desconoce los artículos 1, 5 y 12 del Acto Legislativo 1 de 2017; los artículos 29, 121, 123, 150 y 229 de la Constitución, en la medida en que contradice los principios de legalidad, reserva de ley y centralidad de las víctimas, así como los derechos a la defensa y a la contradicción y el acceso a la administración de justicia.

Para soportar la inconstitucionalidad de la regla de decisión formularon tres cargos de inconstitucionalidad, que se explican a continuación¹:

- Primer cargo: por violación del principio de legalidad y la reserva de ley

El accionante sostuvo que la hermenéutica creada por la JEP vulnera los artículos 5 y 12 del Acto Legislativo 1 de 2017 y 29, 121, 123 y 150 de la Constitución. Asimismo, se indicó que se contradice la jurisprudencia del Alto Tribunal, según la cual, las normas procesales de la JEP tienen reserva de ley².

El demandante explicó que la SA desconoce la literalidad del artículo 13 (numeral 5) de la Ley 1922 de 2018, que establece que el recurso de apelación procede contra las decisiones que se pronuncian sobre la selección de los casos. En su lugar, distinguió los tipos de "selección" y limitó la procedencia de dicho recurso únicamente para aquellas decisiones en las que se resuelve la no selección o "selección negativa" de los comparecientes. Así, se creó una clasificación de las decisiones sobre la selección que no fue contemplada por el Legislador.

En esos términos, se reprocha que, aunque la ley no distingue entre la procedencia del recurso de apelación para la selección positiva y la negativa, la SA sí lo hizo y, con ello, priva a ciertos comparecientes del ejercicio de tal recurso en los eventos en los que se decida seleccionar el caso.

Sobre ello, advirtió que la SENIT 3 justificó la hermenéutica en que *"la selección positiva no es susceptible de apelación porque: (i) no representa un quiebre en el proceso de atribución de responsabilidades; (ii) será sometida a un control natural, automático, robusto e integral de acierto y legalidad, a cargo de las Secciones de primera instancia del Tribunal; (iii) el recurso de alzada tergiversaría el trámite por venir y le restaría pertinencia y utilidad, y (iv) la apelación dilataría un asunto ya dispendioso, que aún tiene por delante etapas adicionales"*³.

¹ Este acápite se construye de conformidad con lo previsto en la acción pública de inconstitucionalidad y el Auto del 28 de noviembre de 2025, mediante el cual se admitió la demanda dentro del expediente D-17028.

² Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-080 de 2018 y C-674 de 2017.

³ Sección de Apelación del Tribunal para la Paz. SENIT 3 de 2022, párrafo 609.

Sobre el particular, el ciudadano sostiene que, al margen de si le asiste o no razón a la JEP, lo cierto es que el Legislador es el único que puede modificar las normas relativas a la procedencia del recurso de apelación.

- **Segundo cargo: por violación del derecho a la defensa, la contradicción y el acceso a la administración de justicia**

La regla de interpretación según la cual el recurso de apelación procede únicamente respecto de la “selección negativa” de los casos es nugatoria de lo previsto en los 12 del Acto Legislativo 1 de 2017, así como 29 y 229 de la Constitución.

Sobre ello, se indicó que la selección positiva tiene serias implicaciones sobre los derechos de los comparecientes. En esa línea, el demandante sostuvo que esa decisión no es asimilable a una formulación de imputación *“puesto que sobre sus determinaciones recae el reconocimiento de responsabilidad del compareciente y es aquí donde se marca la ruta procesal a seguir en la jurisdicción”*.

En ese orden de ideas, la improcedencia del recurso de apelación contra las decisiones en las que se ordena la selección de un caso impide que el compareciente pueda acceder a un recurso judicial efectivo con el fin de reprochar posibles defectos fácticos, sustantivos o procedimentales adoptados en dicha providencia.

Si bien la JEP sostuvo que los comparecientes podrán allegar observaciones, ello resulta insuficiente para la satisfacción de su derecho a la defensa y contradicción. Esto porque el funcionario no está obligado a contestar tales observaciones y, en cualquier caso, no está obligado a tenerlas en cuenta. De allí que, la acción de tutela y las nulidades procesales se han convertido en el mecanismo ordinario de defensa para el amparo de los derechos de los comparecientes.

- **Tercer cargo: por violación del principio de centralidad de las víctimas**

La regla de interpretación desconoce los derechos y el principio de centralidad de las víctimas consignado en los artículos 1, 5 y 12 del Acto Legislativo 1 de 2017. En esa línea, se reiteró que, según el Alto Tribunal, si bien en el marco de la justicia transicional es posible flexibilizar el ejercicio de la acción penal, siempre deben preservarse los derechos de las víctimas.

En la Sentencia C-080 de 2018, la Corte resaltó la importancia que reviste para los derechos de las víctimas la posibilidad de presentar recursos contra las decisiones de selección. Así, advirtió el demandante que el Alto Tribunal no distinguió sobre si los recursos se dirigían contra decisiones de selección positiva o negativa.

En suma, se reprochó que, a partir de la hermenéutica fijada por la JEP, las víctimas no podrán acceder a un recurso judicial efectivo contra las decisiones que resuelven la selección de los comparecientes. Esto, a pesar de que allí se inicia la etapa en la que se determina quiénes son los máximos responsables de las conductas más graves y representativas cometidas en el marco del conflicto armado.

El magistrado sustanciador, mediante Auto del 28 de noviembre de 2025, admitió la demanda presentada por el accionante. Así, se determinó que el escrito satisfizo la carga argumentativa cualificada que exigen las acciones de inconstitucionalidad contra interpretaciones judiciales.

Por un lado, la hermenéutica objeto de reproche fue adoptada por la Sección de Apelación, quien ostenta la facultad de proferir sentencias interpretativas, de conformidad con lo previsto en el artículo 59 de la Ley 1922 de 2018. Por ende, la interpretación según la cual ‘el recurso de apelación no procede contra el auto que resuelve la selección positiva’ tiene fuerza vinculante.

En ese sentido, en tanto se trata de una sentencia interpretativa proferida por la Sección de Apelación, la cual, se insiste, ostenta carácter vinculante, el magistrado sustanciador determinó que *“debe analizarse de otro modo lo relativo a la consistencia, consolidación y relevancia de la interpretación”*⁴.

Por otro lado, se verificó que la SENIT 3 incorpora la regla de interpretación cuestionada y que, además, los tres cargos planteados cumplen con los mínimos argumentativos exigidos por la ley y la jurisprudencia de la Corte Constitucional relacionados con la claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia. Por ende, se brindaron los elementos de juicio necesarios para adelantar la revisión de constitucionalidad de la interpretación cuestionada.

Finalmente, en el mismo auto, el magistrado sustanciador (i) fijó en lista la interpretación acusada por el término de 10 días; corrió traslado al Procurador General de la Nación para que rindiera concepto en los términos del artículo 7 del Decreto Ley 2067 de 1991 e invitó a distintas entidades para que emitieran su concepto sobre la interpretación objeto de reproche constitucional. Lo anterior, mediante Oficio No. 424 de 10 de diciembre de 2025.

II. COMPETENCIA

La Corte Constitucional, como guardiana de la supremacía y la integridad de la Constitución⁵, tiene asignada la función de ejercer control sobre las normas jurídicas con fuerza material de ley. Sin embargo, su competencia frente a las interpretaciones judiciales presenta un carácter especial y excepcional, en la medida en que la Carta Política no le otorga la facultad para resolver controversias sobre la aplicación del derecho en casos concretos ni de fungir como juez de instancia frente a las decisiones adoptadas por otras jurisdicciones. En este sentido, la Corte ha sido clara en que no le compete resolver controversias sobre la aplicación o interpretación de la ley, pues este tipo de desacuerdos corresponde a los jueces ordinarios y de cierre de cada jurisdicción⁶.

En este contexto, la jurisprudencia constitucional ha desarrollado la noción de derecho viviente, entendida como la interpretación consolidada y reiterada que los jueces hacen de una norma, hasta el punto de constituir su verdadero sentido en la práctica. Este concepto permite a la Corte Constitucional no limitar su control únicamente al texto literal de la ley, sino también a la forma como ha sido aplicada e interpretada de manera dominante por las autoridades judiciales⁷.

No obstante, la misma Corporación ha señalado que el uso del derecho viviente como criterio para ejercer el control de constitucionalidad exige condiciones estrictas: en primer lugar, la interpretación judicial debe mostrar una cierta estabilidad y

⁴ Expediente D-17028. Auto admisorio del 28 de noviembre de 2025.

⁵ Artículo 241 de la Constitución Política.

⁶ Cfr. Corte Constitucional. Auto A-170 de 2012.

⁷ Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-542 de 2007 y C-426 de 2002.

coherencia, aunque no sea idéntica en todos los casos, de manera que no exista una contradicción evidente que impida identificar una regla comúnmente aceptada; en segundo lugar, esa interpretación debe encontrarse consolidada y reiterada en el tiempo, pues un único pronunciamiento de los jueces de cierre no es suficiente para configurar una línea dominante; en tercer lugar, debe tratarse de una interpretación jurídicamente relevante, en cuanto permita precisar el alcance real de la disposición legal y sus efectos en la práctica; y, finalmente, la Corte ha subrayado que, aunque el derecho viviente puede orientar el control constitucional, siempre corresponde a esta Corporación excluir aquellas interpretaciones judiciales que resulten incompatibles con la Carta Política, incluso si provienen de autoridades judiciales⁸.

En este mismo sentido, la jurisprudencia ha señalado que el control constitucional de interpretaciones judiciales es viable, principalmente, frente a los pronunciamientos de las Altas Cortes en tanto órganos de cierre, siempre que su jurisprudencia haya consolidado una línea de interpretación consistente y vinculante, toda vez que, como se indicó, en principio no le corresponde controvertir las decisiones sino revisar que se ajuste a los mandatos superiores⁹.

Por ello, la Corte Constitucional ha reiterado que no procede la acción pública para cuestionar interpretaciones aisladas, coyunturales o relativas a casos individuales, sino únicamente frente a aquellas que adquieren carácter general y abstracto, con vocación de afectar la coherencia del sistema jurídico¹⁰.

De manera concordante, la Corte Constitucional ha sostenido que la inconstitucionalidad de una interpretación judicial se configura cuando existe una trasgresión manifiesta de la Constitución, es decir, cuando el entendimiento acogido por los jueces resulta abiertamente incompatible con la Carta Política¹¹. Esto se refuerza en la Sentencia SU-388 de 2023, en la cual la Corte estudió los mecanismos de control judicial aplicables a las sentencias interpretativas de la Jurisdicción Especial para la Paz y señaló que la acción pública de inconstitucionalidad solo procede respecto de aquellas con contenido general, impersonal y abstracto, y no sobre aquellas dictadas en el marco de la resolución de un caso concreto.

Pues bien, el magistrado sustanciador, en el Auto del 28 de noviembre de 2025, en el cual dispuso la admisión de la demanda sostuvo que, en tanto se trata de una sentencia interpretativa proferida por la Sección de Apelación se debe analizar *“de otro modo lo relativo a la consistencia, consolidación y relevancia de la interpretación, especialmente porque esta sentencia, al tenor de lo previsto en el artículo 59 de la Ley 1922 de 2018, tendrá ‘fuerza vinculante’”*.

Sobre el particular, advierte la Procuraduría que, en el Auto admisorio del 28 de noviembre de 2025, no se precisó de qué “otro modo” debía revisarse la satisfacción de ese requisito y que, en cualquier caso, ni en la demanda, ni en el análisis de la Corte se verificó si la hermenéutica contenida en la SENIT 3 ha sido reiterada en otras decisiones de la JEP.

Sin embargo, en virtud del principio *pro actione*, el Ministerio Público verificó que existe una serie de decisiones en las que distintos órganos de la JEP han reiterado la regla de

⁸ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-038 de 2006, C-354 de 2015 y Auto 170 de 2012.

⁹ Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-426 de 2002, C-259 de 2015, C-136 de 2017 y C-097 de 2025.

¹⁰ Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-259 de 2015 y C-524 de 2023.

¹¹ Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-569 de 2004 y C-015 de 2018.

interpretación según la cual el recurso de apelación procede contra las decisiones de “selección negativa” y que, en cambio, **la providencia que seleccione positivamente a un compareciente no será objeto de impugnación.**

En primer lugar, en la TP-SA-SENIT 5 de 2023, la Sección de Apelación reiteró que “sólo la selección negativa realizada por la SRVR, y no la selección positiva, es susceptible de apelación”¹². En ese sentido, advirtió que “[l]a apelabilidad de la selección negativa, a diferencia de la positiva, se justifica porque esta decisión pone fin de forma en principio irreversible... al proceso de atribución y reconocimiento de responsabilidades, y, en su lugar, da curso a uno nuevo, de definición de la situación jurídica a través de mecanismos no sancionatorios”¹³.

Igualmente, en el Auto TP-SA 1504 de 2023, la Sección de Apelación confirmó el auto del 3 de agosto de 2023, mediante el cual “rechazó por improcedente” el recurso de apelación contra el Auto de Determinación de Hechos y Conductas que atribuyó responsabilidad penal a un compareciente como máximo responsable en el marco del sub-caso conjunto 03 y 04¹⁴. En esa decisión se reiteró lo previsto en la SENIT 3 y se precisó que la decisión objeto del recurso de apelación se pronunció sobre la selección positiva del compareciente y, por ende, fue rechazada en tanto que contra ese tipo de decisiones no procede la impugnación¹⁵.

En el mismo sentido, en el Auto No. 24 de 2025, la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas, reitero que, en la SENIT 3 la SA precisó el alcance de los numerales 5, 6 y 14 del artículo 13 de la Ley 1922 de 2018¹⁶. De allí que, se distinguió entre la selección positiva y negativa, indicando que sólo esta última es susceptible del recurso de apelación porque, a diferencia de la primera, resuelve la terminación del proceso de forma irreversible¹⁷.

Por las razones expuestas, el Ministerio Público considera que la regla de interpretación objeto de análisis es consolidada y relevante. En esos términos, en virtud de lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4, de la Carta Política, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad presentada contra la hermenéutica fijada por la Jurisdicción Especial de la Paz respecto del artículo 13 de la Ley 1922 de 2018, porque se trata de una interpretación proferida por la Sala de Apelación del Tribunal de Paz (órgano de cierre de la JEP) que está consolidada, es reiterada y consistente, así como tiene carácter vinculante y de obligatorio cumplimiento para los demás órganos de dicha jurisdicción¹⁸.

III. PROBLEMAS JURÍDICOS

En concordancia con los cargos admitidos, los problemas jurídicos se circunscriben a determinar si la regla de decisión fijada por la SENIT 3 desconoce:

¹² Sección de Apelación de la Jurisdicción Especial para la Paz. Sentencia Interpretativa TP-SA-SENIT 5 de 2023.

¹³ Ibid.

¹⁴ Sección de Apelación de la Jurisdicción Especial para la Paz. Auto TP-SA 1504 de 2023.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas de la Jurisdicción Especial para la Paz. Auto No. 24 de 2025.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ En la Sentencia SU-388 de 2023 el alto tribunal explicó que es competente para conocer de las acciones públicas de inconstitucionalidad dirigidas contra las sentencias interpretativas que se caracterizan por ser de naturaleza general, impersonal y abstracta, que son proferidas por los órganos de cierre de la JEP.

- El principio de legalidad y la reserva de ley, en la medida en que limitar la procedencia del recurso de apelación únicamente para casos de selección negativa constituye una modificación de normas procesales que excede las competencias de la SA.
- El derecho a la defensa, a la contradicción y a acceder a la administración de justicia en tanto que, los comparecientes no pueden apelar la decisión que los selecciona como máximos responsables y, en consecuencia, no disponen de un mecanismo judicial efectivo para el amparo de sus derechos.
- Los derechos y el principio de centralidad de las víctimas porque se les limita la posibilidad de interponer recursos en contra de las decisiones de selección, sin distinguir si son de naturaleza positiva o negativa.

IV. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

En aras de resolver los problemas jurídicos planteados, el Ministerio Público realizará un análisis sobre: a) el modelo de justicia transicional del Acuerdo Final de Paz; b) el principio de selección; c) los principios de legalidad y debido proceso; d) los límites de la función interpretativa frente a la reserva de ley; y e) los derechos de las víctimas. Finalmente, f) dará solución al caso concreto respecto de los cargos de inconstitucionalidad.

A. El modelo de justicia transicional del Acuerdo Final de Paz

El punto 5 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera creó la Jurisdicción Especial para la Paz como el componente de 'Justicia' del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición. A través del Acto Legislativo 01 de 2017 y de la Ley 1957 de 2019 "*Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz*", se le encomendó a esa jurisdicción investigar, juzgar y sancionar las conductas más graves y representativas cometidas con ocasión del conflicto armado, así como garantizar los derechos de las víctimas, brindar verdad y justicia, contribuir a una paz estable y duradera y adoptar decisiones que brinden seguridad jurídica a quienes participaron en el conflicto armado interno.

En el Acuerdo se previó que el Estado debía valorar la complejidad, la duración y la gravedad del conflicto armado interno con el propósito de diseñar mecanismos de justicia que permitan alcanzar una paz estable y duradera compatible con las exigencias derivadas del Derecho Internacional Humanitario.

Para la implementación de dicho sistema se creó, por un lado, la Unidad de Investigación y Acusación de la JEP, encargada de ejercer la acción penal contra los máximos responsables de los crímenes más graves y representativos en el marco del conflicto armado que no hubieren reconocido verdad ni responsabilidad. Asimismo, esta unidad realiza labores de policía judicial.

Por otro lado, las tres Salas de Justicia, a saber: i) la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y las Conductas (SRVR), encargada de la abrir los casos que investiga la JEP y presentar las resoluciones de conclusiones en los casos priorizados; ii) la Sala de Amnistía o Indulto, que otorga libertad transitoria o condicionada a los comparecientes y aplica tratamientos

jurídicos especiales; y, iii) la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas, a la que corresponde definir la situación jurídica en los casos menos representativos, las personas de la fuerza pública y de los terceros que se someten de forma voluntaria.

Así, con sujeción a las competencias propias de cada sala, los hechos y conductas son remitidos al Tribunal para la Paz, compuesto por: i) la Sección de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad, encargada de adelantar los juicios dialógicos, proferir las sentencias e imponer las sanciones propias a quienes reconocen responsabilidad y hacen aporte a la verdad; ii) la Sección de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad, en donde se llevan a cabo los juicios adversariales y se profieren las sentencias condenatorias o absolutorias; iii) la Sección de Revisión de Sentencias, allí se analizan las decisiones de la justicia ordinaria y se tramitan las acciones de tutela; y iv) la Sección de Apelación, órgano de cierre del Tribunal para la Paz, en donde se revocan, confirman o modifican las decisiones de las salas y secciones.

B. El principio de selección

El artículo 66 transitorio de la Constitución estableció que los principios de priorización y de selección son inherentes al sistema de justicia transicional. Así, mediante ley estatutaria se fijarían criterios de selección *“que permitan centrar los esfuerzos en la investigación penal de los máximos responsables de todos los delitos que adquieran la connotación de crímenes de lesa humanidad, genocidio, o crímenes de guerra cometidos de manera sistemática”*. Además, se previó que se autorizaría la renuncia a la acción penal de todos los casos no seleccionados¹⁹.

Por su parte, la Ley 1957 de 2019, fijó los criterios de selección *“para concentrar el ejercicio de la acción penal en quienes tuvieron participación determinante en los hechos más graves y representativos”*²⁰, a saber:

“1) Gravedad de los hechos: Grado de afectación de derechos fundamentales individuales y colectivos; modalidad de la comisión de los hechos en términos de violencia y sistematicidad.

2) Representatividad: Efectos de la investigación y judicialización de los hechos capacidad de ilustración del modus operandi y/o prácticas o patrones criminales de los hechos.

3) Características diferenciales de las víctimas: Condiciones de vulnerabilidad y/o necesidad de adoptar medidas diferenciales de protección derivadas de patrones históricos, sociales y culturales de discriminación que se han identificado a partir de aspectos como: el origen étnico, el género, la edad, la condición de discapacidad, la orientación sexual y la identidad de género y/o rol social de la víctima.

4) Características de los responsables: Participación activa o determinante en la comisión de los crímenes de competencia de esta jurisdicción y/o la prueba de su autoría y participación en los hechos concretos.

5) Disponibilidad probatoria: Calidad y cantidad de las pruebas disponibles, las requeridas para probar el hecho y su dificultad para conseguirlas”.

¹⁹ Artículo 66 transitorio de la Constitución.

²⁰ Artículo 19.

Por su parte, la Corte Constitucional recordó que la justicia transicional es la herramienta que permite garantizar los derechos humanos en contextos de violaciones masivas a los derechos humanos, con el propósito de que tales conductas no queden en la impunidad. Bajo ese entendido, se cambió la estrategia de investigación de “caso a caso” (propia de la justicia penal ordinaria, la cual dificulta el derecho a la justicia de las víctimas) por la de los macro casos que siguen unos contextos específicos y atienden a las estructuras criminales organizadas²¹.

En ese orden de ideas, la investigación de la JEP se concentra en los máximos responsables de los delitos de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra en atención a los criterios de gravedad y representatividad como pilares fundantes del sistema, pues de lo contrario, se trataría de sistemas de investigación caso a caso²².

En esa línea, la Corte Constitucional explicó que, en tanto *“no es factible atribuir la responsabilidad de todos los hechos a todos los responsables en un plazo razonable, la JEP deberá hacer uso de la selección para concentrar sus esfuerzos en los máximos responsables de los hechos más graves y representativos”*²³.

Específicamente, el Alto Tribunal señaló que, el entonces proyecto de ley estatutaria que culminó con la LEJEP, fijó la facultad de aplicar los criterios de selección en varias instancias de la jurisdicción, a saber: *“en el artículo 19 asigna la facultad a la SRVR y a la SDSJ; el literal t del artículo 79 asigna esta función a la SRVR; el artículo 84 (literales c y g) asigna esta facultad a la SDSJ; y, por último, el artículo 87 (literal d) lo asigna a la Unidad de Investigación y Acusación”*²⁴.

Así, la Corte advirtió que no se podía entender que la facultad de selección podía ejercerse de manera simultánea por todas las instancias respecto de las mismas situaciones, pues cada una debía limitarse al marco de sus competencias²⁵.

En consecuencia, la Sala Plena explicó que la facultad de selección global le corresponde a la SRVR de conformidad con la Constitución y los lineamientos estatutarios. En ese sentido, esa Sala cuenta con los informes que le permiten realizar un análisis global de los hechos constitutivos de las graves violaciones a los DDHH y al DIH con el fin de definir los patrones de macro criminalidad, los máximos responsables y atribuir responsabilidades a través del informe de conclusiones bajo la aplicación de los criterios de selección.

Ahora bien, respecto de los casos no seleccionados, el Alto Tribunal advirtió que la SRVR es la encargada de remitirlos a la SDSJ, que *“definirá la no selección en el caso concreto, y concederá los tratamientos penales especiales que correspondan. De esta manera, la SDSJ aplica la selección en cada caso individual, verificando el cumplimiento del régimen de condicionalidad sobre el universo de casos no seleccionados y remitido por la SRVR a la SDSJ (...). En consecuencia, mientras que la competencia de selección de la SRVR es global y se da primero en el tiempo, la competencia de selección de la SDSJ es individual, y se da en un momento posterior a la decisión global de selección de la SRVR”*²⁶.

²¹ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-579 de 2013.

²² Ibid.

²³ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-080 de 2018.

²⁴ Ibid.

²⁵ Ibid.

²⁶ Ibid.

Por su parte, la UIA debe investigar los hechos y situaciones remitidos únicamente por parte de la SRVR para que, en caso de existir mérito para ello, se adelante el juicio adversarial. Bajo ese panorama, explicó la Corte, se deben observar *“las diferentes competencias que tienen las instancias de la JEP en el proceso de aplicación de los criterios de selección”*²⁷.

De otra forma y en lo que tiene que ver con los problemas jurídicos que ahora nos ocupan, la JEP precisó que la selección de los comparecientes puede darse en dos sentidos. Por un lado, la selección positiva, *“que consiste en la escogencia de las personas que la [SRVR] considera máximos responsables de crímenes graves y representativos”*²⁸ y, por el otro *“la negativa, esto es, la identificación de quienes no tuvieron una participación determinante en las conductas investigadas”*²⁹.

La selección positiva se ejerce, por ejemplo, cuando la SRVR, durante la etapa de instrucción preliminar, profiere el auto de determinación de hechos y conductas en el cual se pone a disposición de los comparecientes las conductas atribuidas. Esto, para que aquellos decidan si reconocen o no su responsabilidad de conformidad con lo previsto en el literal h) del artículo 79 de la Ley 1957 de 2019 Estatutaria de Administración de Justicia y el literal b) del artículo 27 de la Ley 1922 de 2018.

En esa providencia la SRVR verifica que existen las bases suficientes para entender que los hechos expuestos efectivamente ocurrieron, que el compareciente participó y que no se trata de conductas no amnistiables.

Asimismo, la selección positiva también se ejerce cuando la SRVR adopta la resolución de conclusiones en la fase de cierre de la investigación. En esa decisión se identificarán los casos y conductas más graves y representativas en los que hubo reconocimiento de verdad y responsabilidad. Además, la providencia deberá individualizar las responsabilidades, calificar jurídicamente las conductas y proyectar la sanción a imponer de conformidad con el artículo 141 de la Ley 1957 de 2019.

Otra forma de selección positiva consiste cuando la SRVR remite a quienes no reconocieron verdad ni responsabilidad hacia la UIA para que, de encontrarlo pertinente, adelante el trámite adversarial pertinente ante el Tribunal para la Paz.

Por otro lado, la selección negativa cuando la SRVR remite a la SDSJ a las personas cuyas conductas no sean objeto de amnistía o indulto y que no serán incluidas en la resolución de conclusiones, así como a quienes no se les exigirá responsabilidad ante el Tribunal.

C. Los principios de legalidad y debido proceso

El artículo 29 de la Constitución Política establece que *“El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. (...)”*.

Para comenzar, se destaca que el debido proceso contiene un conjunto de garantías encaminadas a proteger a quienes se encuentran vinculados a procesos judiciales de

²⁷ Ibid.

²⁸ Jurisdicción Especial para la Paz. Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas. Auto No. 24 del 21 de julio de 2025.

²⁹ Ibid.

cualquier tipo y obliga a las autoridades a ajustar sus actuaciones a las formalidades propias de cada juicio³⁰.

Al respecto, es necesario destacar la indiscutible aplicación y relevancia de las exigencias propias del debido proceso en el contexto de la justicia transicional, no solo por el fundamento superior de esta garantía en la Carta Política y las normas internacionales que integran el bloque de constitucionalidad, sino por la exigencia expresa de las reglas particulares aplicables.

En este sentido, el derecho al debido proceso constituye un límite infranqueable a la función interpretativa de la JEP. La Corte ha sostenido que el debido proceso incluye las **garantías de defensa, contradicción y participación efectiva** en el trámite judicial³¹. En el marco de la justicia transicional, estas garantías son indispensables para la legitimidad de las decisiones de la JEP y para la protección de los derechos de las víctimas y de los comparecientes³².

En estos términos, el artículo 21 de la Ley 1957 de 2019, Estatutaria de la Administración de Justicia en la JEP, establece que *“Todas las actuaciones en la JEP, de conformidad con las reglas aplicables a la Jurisdicción Especial para la Paz, respetarán los derechos, principios y garantías fundamentales del debido proceso, defensa, asistencia de abogado, presunción de inocencia, a presentar pruebas, a controvertir ante el tribunal para la paz las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho y a la independencia e imparcialidad de los magistrados de las Salas y Secciones, así como de los integrantes de la Unidad de Investigación y Acusación”,* lo cual es armónico con el Acto Legislativo 01 de 2017³³.

Ciertamente, al efectuar el control automático sobre el proyecto de ley estatutaria 08 de 2017 Senado, 16 de 2017 Cámara, *“Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz”*, la Corte Constitucional destacó el contenido, alcance y las principales finalidades de la justicia transicional, siendo estas *“la garantía de los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición de las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario”,* y *“la transición a la paz, a través de la terminación del conflicto armado interno”,* y precisó la forma en que las distintas normas aplicables exigen, inequívocamente, la observancia del debido proceso en la impartición de la justicia especial³⁴.

³⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-163 de 2019.

³¹ Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-799 de 2005, C-055 de 2022 y C-299 de 2024.

³² Cfr. Corte Constitucional. Sentencia SU-088 de 2024.

³³ Cfr. Artículo 1, que adiciona el Artículo Transitorio 12.

³⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-080 de 2018. **“4.1.10.3. El derecho procesal aplicable.** (...) En efecto, el Congreso aprobó dichas normas procesales que fueron sancionadas como la Ley 1922 de 2018 “por medio del (sic) cual se adoptan unas reglas de procedimiento para la jurisdicción especial para la paz”. No obstante, cabe resaltar que, además de las normas procesales adoptadas por el Congreso de la República, en desarrollo del Acuerdo Final de Paz se han expedido diversas normas constitucionales y legales que regulan procedimientos judiciales de aplicación de la JEP. Estas normas se han expedido con base en el Procedimiento Especial para la Paz contemplado en el Acto Legislativo 01 de 2016, conocido como fast track.// Todas las normas procesales adoptadas, o que se adopten, para regular el proceso ante la JEP están regidas por las garantías de legalidad, juez natural, independencia judicial, imparcialidad, debida motivación, publicidad, libertad de escogencia de defensor o representante, defensa técnica, participación de las víctimas, presunción de inocencia, derecho de defensa, contradicción, favorabilidad penal, doble instancia, entre otras que integran el debido proceso (art. 29 C.P.). // Entre las normas de implementación que regulan aspectos procedimentales de la Jurisdicción Especial para la Paz se encuentran los Actos Legislativos 01 de 2017, la Ley 1820 de 2016 “por medio de la cual se dictan normas sobre amnistías, indultos y tratamientos especiales”, el Decreto 1753 de 2016, el Decreto 277 de 2017, el Decreto 700 de 2017, el Decreto 706 de 2017, el Decreto 900 de 2017 y el Decreto 1252 de 2018. // (...) Ahora bien, el deber de la JEP de administrar justicia en todos los casos está regido por el principio de legalidad, que hace parte de los derechos al debido proceso (art. 29, C.P.) y al acceso a la administración de justicia (art. 229, C.P.), como garantía del principio democrático. Ante vacíos normativos la JEP debía respetar el debido proceso desde

En dicha oportunidad, la Corporación analizó la consagración expresa del deber de garantía del debido proceso, y señaló que el artículo 21 del Proyecto de Ley Estatutaria *“desarrolla el derecho constitucional al debido proceso, reconocido en el artículo 29 de la Constitución. Esta garantía procesal es la base de los Derechos Humanos dentro del proceso penal, que en este artículo está regulando las garantías de las personas sometidas a la JEP, pero que también ampara a las víctimas, como lo prevén los artículos 14 y 15 del Proyecto de Ley Estatutaria (...)”*.

Además, indicó de manera particular que *“Todas las normas procesales adoptadas, o que se adopten, para regular el proceso ante la JEP están regidas por las garantías de legalidad, juez natural, independencia judicial, imparcialidad, debida motivación, publicidad, libertad de escogencia de defensor o representante, defensa técnica, participación de las víctimas, presunción de inocencia, derecho de defensa, contradicción, favorabilidad penal, doble instancia, entre otras que integran el debido proceso (art. 29 C.P.)”*³⁵.

La jurisprudencia constitucional ha reiterado esta postura, al señalar que el debido proceso es *“aun en la justicia transicional «piedra angular» irremplazable”,* y ha detallado que *“si bien es cierto puede flexibilizarse en aspectos tales como los términos judiciales o la creación de órganos de judicialización entre otros, **no podría anular los aspectos que conforman su núcleo esencial**”*³⁶. (Negrilla propia)

Dicho esto, es claro que el debido proceso tiene implicaciones importantes en la garantía material y efectiva de todos los derechos fundamentales de quienes se encuentran vinculados a un proceso judicial.

En este sentido, el principio de legalidad, entendido como garantía frente a la arbitrariedad y límite esencial del poder público, **impone que toda decisión judicial con efectos sancionatorios o que modifique derechos de los comparecientes y de las víctimas debe fundarse en una habilitación legal clara y expresa.** Este principio garantiza seguridad jurídica y preserva la coherencia del sistema normativo³⁷.

Así las cosas, el derecho al debido proceso, desde la dimensión del principio de legalidad³⁸, es un mandato que guía la actividad del Legislador en tanto nadie puede ser juzgado *“sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa”*. Este principio, cuenta con tres elementos esenciales:

De allí que la jurisprudencia constitucional establezca que esta garantía superior comprenda los elementos de tipicidad y reserva de ley, es decir, que las conductas sancionables estén descritas en norma previa y que, además, deben tener un fundamento legal, por lo cual su definición no puede ser delegada en la autoridad administrativa³⁹. Estos principios requieren:

“(i) que el señalamiento de la sanción sea hecho directamente por el legislador;

una perspectiva amplia del principio de legalidad, siempre haciéndolo compatible con la naturaleza de sus funciones y acudiendo a las reglas previstas en el ordenamiento jurídico para la aplicación del derecho en casos de vacío de regulación”.

³⁵ Ibidem.

³⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-112 de 2019. Se omiten referencias al pie del original.

³⁷ Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-710 de 2001 y C-394 de 2019.

³⁸ Este principio también ha sido consagrado en instrumentos de carácter internacional como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 11.2), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 6.2) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos –Pacto de San José de Costa Rica (artículo 4.2).

³⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-710 de 2001.

- (ii) que este señalamiento sea previo al momento de comisión del ilícito y también al acto que determina la imposición de la sanción;
(iii) que la sanción se determine no solo previamente, sino también plenamente, es decir que sea determinada y no determinable...”⁴⁰.

En este contexto, el principio de legalidad estricta es “un presupuesto para que los ciudadanos conozcan realmente las conductas permitidas y prohibidas y no sean entonces sujetos de un poder plenamente discrecional o de una amplitud incontrolable en manos de los jueces”⁴¹ y “obliga al legislador a definir la conducta punible y la sanción de forma clara, precisa e inequívoca”⁴².

El principio de legalidad en materia penal es de estricto cumplimiento, en razón a los derechos que se pueden ver afectados, y no admite atenuaciones, como si ocurre, por ejemplo, en los procesos administrativos.

Finalmente, es importante mencionar que los aspectos antes precisados guardan coherencia con las reglas exigidas en el contexto internacional. En efecto, la Corte Constitucional ha indicado que, en atención a los distintos instrumentos internacionales adoptados, hacen parte del bloque de constitucionalidad el debido proceso en sus distintas manifestaciones⁴³.

Así, se observa que la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) es un instrumento que protege los derechos humanos, que no pueden suspenderse en estados de excepción, y que se incorporó al ordenamiento jurídico interno mediante la Ley 16 de 1972. Por tanto, se integra al bloque de constitucionalidad en sentido estricto, aunque no constituye un parámetro autónomo y autosuficiente de validez de la normativa nacional⁴⁴.

La CADH dispone, en su artículo 9, que “*Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable*”, obligación que se reconoce como fundamento del principio de legalidad, y que, en el ordenamiento jurídico interno se traduce en los deberes del legislador de “(i) *definir de manera clara, concreta e inequívoca las conductas que son consideradas delitos (nullum crimen sine praevia lege)*; (ii) *señalar anticipadamente las sanciones cuando tengan lugar esas conductas (nulla poena sine praevia lege)*; (iii) *indicar las autoridades competentes (nemo iudex sine lege)*; y (iv) **establecer las reglas sustantivas y procesales aplicables** (nemo damnetur nisi per legale iudicium), todo lo anterior con la finalidad de garantizar el debido proceso”⁴⁵. (Negrilla propia)

La Corte Constitucional se ha referido a la manera en que el principio de legalidad, contemplado en el artículo 29 de la Constitución Política, “*está previsto en los artículos 11.2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*”⁴⁶.

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), aprobado por el Congreso de la República mediante la Ley 74 de 1968, establece en su artículo

⁴⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-713 de 2012.

⁴¹ Corte Constitucional. Sentencia C-091 de 2017.

⁴² Corte Constitucional. Sentencia C-080 de 2025.

⁴³ Corte Constitucional. Sentencia C-820 de 2005.

⁴⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-146 de 2021.

⁴⁵ Corte Constitucional. Sentencia SU-373 de 2019.

⁴⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-014 de 2023.

9.1 que *“Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta”*. (Negrilla propia)

En síntesis, en el contexto de la justicia transicional, son plenamente exigibles las garantías que integran el núcleo esencial del debido proceso, las cuales incluyen el deber de determinar con precisión los aspectos esenciales de la conducta y la sanción contenidas en la ley, así como el procedimiento aplicable para cada caso (principio de legalidad estricta), todo ello en armonía con las normas que se integran al bloque de constitucionalidad, particularmente las establecidas en el CADH y el PIDCP.

De manera complementaria, el principio de legalidad, entendido como garantía frente a la arbitrariedad y límite esencial del poder público, impone que toda decisión judicial con efectos sancionatorios o que modifique derechos de los comparecientes y de las víctimas debe fundarse en una habilitación legal clara y expresa. Este principio asegura seguridad jurídica y preserva la coherencia del sistema normativo⁴⁷.

En el mismo sentido, el derecho al debido proceso, consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política, constituye un límite infranqueable a la función interpretativa de la JEP. La Corte ha sostenido que el debido proceso incluye las garantías de defensa, contradicción y participación efectiva en el trámite judicial⁴⁸. En el marco de la justicia transicional, estas garantías son indispensables para la legitimidad de las decisiones de la JEP y para la protección de los derechos de las víctimas y comparecientes⁴⁹.

D. Los límites de la función interpretativa frente a la reserva de ley

El artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017 prevé que el Congreso de la República será en el encargado de regular *“los principios, organización, competencias entre ellas por el factor personal, procedimientos, participación de las víctimas y régimen de sanciones conforme a lo definido en el Acuerdo de Jurisdicción Especial para la paz”*.

Por su parte, el artículo transitorio 12 del Acto Legislativo 01 de 2017 establece que los magistrados de la JEP tienen la facultad de diseñar las normas procesales que regirán el funcionamiento de la Jurisdicción, las cuales deberán ser presentadas por el Gobierno nacional al Congreso de la República.

Dichas normas deben asegurar principios fundamentales como la imparcialidad, la independencia judicial, la motivación de las decisiones, la publicidad, **el debido proceso, la contradicción, el derecho de defensa**, la presunción de inocencia, la aplicación del principio de favorabilidad, la libertad de elegir abogado acreditado en cualquier país, la *“participación de las víctimas como intervinientes según los estándares nacionales e internacionales y los parámetros establecidos en el Acuerdo Final y doble instancia en el marco de un modelo adversarial”*⁵⁰.

Igualmente, el artículo transitorio 12 del Acto Legislativo 01 de 2017 prevé que los magistrados no podrán incluir normas procesales a la hora de adoptar el reglamento de funcionamiento y organización de la JEP.

⁴⁷ Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-710 de 2001 y C-394 de 2019.

⁴⁸ Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-799 de 2005, C-055 de 2022 y C-299 de 2024.

⁴⁹ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-SU-088 de 2024.

⁵⁰ Artículo transitorio 12 del Acto Legislativo 01 de 2017.

Sobre ello, la Corte Constitucional en Sentencia C-080 de 2018 previó que las normas de procedimiento de la JEP tienen reserva legal. En esa línea, su misión de administrar justicia debe sujetarse al principio de legalidad, el cual integra el derecho al debido proceso y el acceso a la administración de justicia⁵¹.

En ese orden de ideas, para el Alto Tribunal “*resulta una garantía y una obligación que el trámite de las normas procesales tenga reserva legal*”⁵². En consecuencia, por ejemplo, el Tribunal para la Paz no puede invalidar una decisión con fundamento en causales que no estén contenidas en la ley⁵³.

Por su parte, la JEP tiene en su composición al Tribunal para la Paz que es el órgano de cierre y su máxima instancia. Allí se encuentra la Sección de Apelación⁵⁴, que es el órgano de cierre hermeneútico de la JEP, atribución que se desarrolla en el artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017, en lo que tiene que ver con la garantía de autonomía en la función de administración de justicia transitoria y permanente de esa Jurisdicción.

*“(…) El Legislador, al asignar una competencia específica a la Sección de Apelación del Tribunal –órgano de la propia jurisdicción- de actuar como máxima instancia interpretativa de la Jurisdicción Especial para la Paz, previó un mecanismo de garantía de la autonomía jurisdiccional frente a las demás jurisdicciones, coherente con la especialidad y competencia preferente de ésta. Además, con esta competencia se protege la igualdad y seguridad jurídica de las víctimas y las personas que se acojan a la jurisdicción, al contar con una instancia máxima dentro de la jurisdicción que defina el alcance de sus derechos en las decisiones, y que deben ser acogidas por las demás Salas y Secciones que integran la jurisdicción, en los términos del artículo”*⁵⁵.

Asimismo, los artículos 25 de la LEJEP y 59 de la Ley 1922 de 2018 establecen que la Sección de Apelación del Tribunal para la Paz tiene la función de expedir sentencias de unificación de jurisprudencia (sentencias interpretativas) con el fin de asegurar la unidad de la interpretación del derecho y garantizar la seguridad jurídica.

El artículo 25 de la LEJEP también prevé que la interpretación consolidada de la Sección de Apelación no podrá sustituir la ley ni ser contraria a ella. Según el Alto Tribunal, esta prohibición garantiza el artículo 230 superior, según el cual los jueces en sus providencias están únicamente sometidos a la ley y que, la jurisprudencia, la doctrina y los principios generales del derecho son criterios orientadores de la actividad judicial⁵⁶.

De allí que, la potestad interpretativa reconocida a la Sección de Apelación no es ilimitada. Por el contrario, debe ejercerse dentro de los márgenes constitucionales de la reserva de ley, el principio de legalidad y el derecho al debido proceso.

En esos términos, la Corte Constitucional ha reconocido que las decisiones de la Sección de Apelación pueden tener un efecto normativo general, en la medida en que actúan como criterio de unificación y fijación de estándares interpretativos al interior de la jurisdicción. En la Sentencia SU-388 de 2023, la Corte Constitucional indicó que

⁵¹ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-080 de 2018.

⁵² Ibid.

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Artículo transitorio 7 del Acto Legislativo 01 de 2017.

⁵⁵ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-080 de 2018.

⁵⁶ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-080 de 2018.

la acción pública de inconstitucionalidad procede frente a las sentencias interpretativas de la JEP únicamente cuando estas tengan un contenido general, impersonal y abstracto, con vocación de producir efectos más allá del caso concreto.

Esto demuestra que la función interpretativa de la Sección de Apelación, aunque reconocida y necesaria, está sujeta a control constitucional cuando sus decisiones exceden los límites impuestos por la Carta Política.

En conclusión, la facultad interpretativa de la Sección de Apelación de la JEP constituye un mecanismo esencial para garantizar uniformidad y coherencia al interior de la jurisdicción. Sin embargo, su ejercicio debe mantenerse dentro de los límites constitucionales que imponen la reserva de ley, el principio de legalidad y el derecho al debido proceso.

De esta manera, se asegura que la interpretación judicial no sustituya al Legislador ni desconozca los derechos fundamentales, preservando así el equilibrio entre la autonomía jurisdiccional de la JEP y la supremacía de la Constitución Política.

E. Los derechos de las víctimas

La Corte Constitucional entiende que la justicia y la paz son condiciones esenciales para la garantía de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución de 1991⁵⁷. Puntualmente, el derecho a la justicia es un objetivo del primer orden constitucional que, a su vez, resulta esencial para lograr la paz⁵⁸.

De esa manera, la construcción de paz *“exige tanto el cese de hostilidades como la garantía de la justicia, especialmente frente a las más graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario”*⁵⁹.

Sobre el particular, el Alto Tribunal reconoció que el conflicto armado interno ha obstaculizado durante décadas la vigencia de la Constitución, pues impide la materialización de los derechos fundamentales consagrados en la Carta Política y del principio democrático, así como la realización de los fines del Estado social de Derecho⁶⁰.

En aras de terminar el conflicto armado y construir la paz en el territorio nacional se acude a instrumentos de justicia transicional que se fundan, entre otros, en el respeto por los derechos de las víctimas⁶¹. Así, la garantía de verdad, justicia, reparación y no repetición frente a las graves violaciones de derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario se torna indispensable para el logro de la reconciliación y de la paz y se erige como la finalidad prevalente de la justicia transicional⁶².

Según la Corte, dicha protección se fundamenta en la Carta Política *“conforme a la cual el Estado está fundado en el respeto de la dignidad humana y la solidaridad como valores y principios del Estado social de derecho (art. 1), las autoridades están estatuidas para garantizar la vigencia de los derechos humanos (art. 2), dichos*

⁵⁷ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-080 de 2018.

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ Ibid.

⁶² Ibid.

derechos tienen primacía (art. 5) de manera que, cuando son vulnerados, las víctimas tienen derecho a un recurso efectivo (art. 229) que incluye los derechos a la verdad, la justicia y la reparación, incluso en situaciones de transición (art. transitorio 66 C.P. y Acto Legislativo 01 de 2017)”⁶³.

Asimismo, estos derechos también están reconocidos en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, y de esa manera, integran el bloque de constitucionalidad a través del artículo 93 superior⁶⁴.

A su vez, el Acuerdo Final de Paz previó que el resarcimiento a las víctimas es el eje central del acuerdo entre el Gobierno nacional y las FARC-EP. En consecuencia, incluyó compromisos encaminados a la satisfacción de estas garantías, tales como “el reconocimiento de las víctimas, el reconocimiento de responsabilidad, la satisfacción de los derechos de las víctimas, **la participación de las víctimas**, el esclarecimiento de la verdad, la reparación de las víctimas, las garantías de protección y seguridad de las víctimas, la garantía de no repetición, el principio de reconciliación y el enfoque de derechos”⁶⁵.

En lo que tiene que ver con la participación de las víctimas en la etapa de selección, el literal d) del artículo 27 de la Ley 1922 de 2018 establece que dentro del procedimiento ante la SRVR las víctimas pueden presentar informes sobre las conductas cometidas en el marco del conflicto armado.

Por su parte, la Corte Constitucional en Sentencia C-674 de 2017 reconoció que, si bien la justicia transicional exige flexibilizaciones en materia penal para facilitar la terminación del conflicto armado y la consecución de una paz estable y duradera, lo cierto es que, existen unos mínimos de preservación de los derechos de las víctimas que condicionan la viabilidad del esquema: esto es, entre otros, que “*el proceso de selección y priorización debe tener garantías de transparencia e imparcialidad, y debe contar con un sistema de recursos para impugnar las decisiones de selección y priorización*”⁶⁶.

Asimismo, esa norma advierte que las víctimas tienen derecho a ser oídas en las etapas de priorización y selección de casos. Para tales efectos, pueden allegar observaciones, aportar pruebas, contrarrestar las versiones libres de los comparecientes, recibir copias de los expedientes, asistir a las audiencias y presentar observaciones sobre su contenido, así como sobre los proyectos restaurativos⁶⁷.

Puntualmente, el artículo 144 de la Ley 1955 de 2019 prevé que tanto los comparecientes como las víctimas con interés legítimo pueden presentar los recursos

⁶³ Ibid.

⁶⁴ A saber: la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 8), la Declaración Americana de Derechos del Hombre (art. 23), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (arts. 8, 25 y 63), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (lit. a del num. 3º del art. 2º, la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanas o Degradantes, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio y el Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra (art. 17). Adicionalmente, existen instrumentos internacionales de derecho blando (*soft law*) que son parámetros de interpretación conforme con el artículo 93 de la Constitución Política, pues hacen parte del bloque de constitucionalidad en sentido lato. Estos son la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder (arts. 8 y 11), el Conjunto de Principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad o “*principios Joinet*” (arts. 2, 3, 4 y 37), el Conjunto de Principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad y la Resolución 60/147 de Naciones Unidas, entre otros.

⁶⁵ “Declaración de Principios”, Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz estable y duradera, p. 124.

⁶⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-674 de 2017.

⁶⁷ literal d del artículo 27 de la Ley 1922 de 2018.

de reposición y apelación frente a las resoluciones y/o sentencias de las distintas salas y secciones de la JEP.

La Corte Constitucional, en Sentencia C-080 de 2018 revisó la constitucionalidad de esa norma. En esa providencia se indicó que la disposición objeto de análisis constituye una expresión del derecho al debido proceso y de la garantía a la doble instancia, tanto para los comparecientes como para las víctimas.

En ese orden de ideas, según la jurisprudencia constitucional, permitir que las víctimas participen en todas las instancias de la JEP se traduce en una satisfacción de sus derechos, los cuales constituyen un eje central del sistema de justicia transicional⁶⁸.

Para tales efectos la Corte precisó que este derecho no se puede ejercer de forma arbitraria. Por lo tanto, en cada caso, se deberá acreditar el interés legítimo de la víctima en la decisión adoptada, esto es, que tengan una relación directa con las conductas que se analizan en la decisión recurrida⁶⁹. Ello, con el propósito de evitar bloqueos en los procesos ante posibles intervenciones indiscriminadas de terceros⁷⁰.

F. Análisis de los cargos de inconstitucionalidad

Con el fin de dar respuesta integral a los interrogantes planteados, es preciso advertir que los cargos formulados en la demanda se enmarcan en una supuesta afectación a los principios de legalidad y reserva de ley, así como a los derechos al debido proceso y a la previsión de las víctimas como eje central del sistema de justicia transicional. Esta aclaración resulta pertinente porque permite concentrar el estudio de la regla de interpretación demandada en el desconocimiento de los mandatos constitucionales señalados, los cuales se abordarán de forma conjunta.

En esos términos, en la demanda se cuestiona la hermenéutica fijada por la JEP, en la cual se determinó que no procede el recurso de apelación contra las decisiones que resuelven la selección positiva de los comparecientes. De conformidad con los acápites anteriores, se advierte que este tipo de selección puede adoptarse mediante: i) el auto de determinación de hechos y conductas; ii) la resolución de conclusiones; o iii) la decisión mediante la cual se remiten casos a la UIA ante la falta de reconocimiento de verdad y responsabilidad.

La Procuraduría General de la Nación considera que la demanda de la referencia está llamada a prosperar. Esto porque, la regla de decisión fijada en la SENIT 3 desconoce los principios de legalidad, reserva de ley y centralidad de las víctimas, así como los derechos a la defensa y a la contradicción y el acceso a la administración de justicia, conforme pasará a explicarse.

El Ministerio Público estima que la hermenéutica objeto de reproche desconoce los artículos 1, 5 y 12 del Acto Legislativo 1 de 2017, 29, 121, 123, 150 y 229 de la Constitución. Esto porque la SENIT 3 estableció que el recurso de apelación no procede contra las decisiones que resuelven la selección positiva, con lo cual usurpa la competencia exclusiva del legislador, en tanto modificó una norma procesal y, además, le impide a los comparecientes y a las víctimas ejercer en debida forma su derecho a la contradicción y a la defensa.

⁶⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-080 de 2018.

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ Ibid.

Sobre este punto, se insiste en que, según el artículo 29 del texto superior “*nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio*”. A su turno, se precisa que el principio de legalidad, entendido como garantía frente a la arbitrariedad y límite esencial del poder público, impone que toda decisión judicial con efectos sancionatorios o que modifique derechos de los comparecientes y de las víctimas debe fundarse en una habilitación legal clara y expresa.

En consecuencia, el Alto Tribunal establece que la garantía del debido proceso incluye la reserva de ley, esto es, que las normas que fijan los procedimientos deben tener un fundamento legal, por lo cual su creación y definición no puede ser delegada en la autoridad administrativa o judicial⁷¹.

En ese orden de ideas, el Ministerio Público advierte que, si bien la Sección de Apelación está facultada para aclarar el sentido de las normas que integran el marco normativo de la justicia transicional a través de las sentencias interpretativas, así como definir criterios de integración normativa y unificar su jurisprudencia; ello no es óbice para que dicha facultad se ejerza de manera arbitraria. Por el contrario, se insiste, esta habilitación debe ejercerse dentro de los límites propios de los principios de legalidad, la reserva de ley y del debido proceso, con respeto por los precedentes de la Corte Constitucional, pues de lo contrario se compromete la supremacía de la Constitución.

En ese orden de ideas, el principio de legalidad y la reserva de ley se erigen como un límite ineludible para las autoridades y en un pilar esencial del derecho sancionador. Por ende, la Corte exige que quienes ejercen el poder público lo hagan bajo la sujeción estricta de las funciones contenidas en la ley, lo cual asegura certeza jurídica y previene decisiones arbitrarias⁷².

Asimismo, el derecho al debido proceso es una garantía indispensable que también se exige en el marco de la justicia transicional. Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que este derecho comprende la defensa, la contradicción de las pruebas y la participación efectiva en el trámite judicial, lo cual incluye tanto a víctimas como comparecientes⁷³.

Al respecto, el Ministerio Público encuentra con preocupación que de la SENIT 3 se deriva una regla de interpretación que desconoce el principio de legalidad, la reserva de ley y el derecho al debido proceso de las víctimas y de los comparecientes. Con ello, la Sección de Apelación ha desbordado los límites normativos al impedir que tanto comparecientes como víctimas recurran el auto de determinación de hechos y conductas, la resolución de conclusiones y las remisiones a la UIA en casos de ausencia de responsabilidad y verdad.

Igualmente, la hermenéutica objeto de reproche desborda los límites de la autonomía e independencia con el cual la JEP está autorizada para desempeñar su rol en el componente de justicia propio del SIVJNR, pues dicha interpretación contradice de forma arbitraria lo previsto en el marco jurídico para la paz.

Así, se insiste en que, como se expuso de manera precedente, el Legislador estableció de forma genérica que el recurso de apelación procede contra todas las decisiones

⁷¹ Corte Constitucional. Sentencia C-710 de 2001.

⁷² Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-710 de 2001 y C-394 de 2019.

⁷³ Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-799 de 2005, C-029 de 2021, T-279 de 2023, T-051 de 2016 y T-544 de 2015.

sobre selección de los casos. Así, en la ley no se advierte un vacío normativo que deba ser suplido a partir de la facultad interpretativa de la Sección de Apelación, sino que, por el contrario, se previó de manera definitiva la posibilidad de recurrir las providencias que se pronuncien sobre la selección de casos, al margen de si se trata de una de tipo positivo o negativo.

Esto no solo implica que la Sección de Apelación desconoció de manera directa la reserva de ley que existe para regular estos trámites, sino que, además, ejerce sus facultades en pleno desconocimiento de las formas propias del trámite que le corresponde adelantar según lo previsto en la LEJEP y en la Ley 1922 de 2018; lo cual, empero desconoce el derecho al debido proceso que le asiste a los comparecientes y a las víctimas.

Por otro lado, se advierte que, tanto el auto de determinación de hechos y conductas, así como la resolución de conclusiones y la remisión que, en su momento puede hacer la SRVR hacia la UIA en casos de ausencia de reconocimiento de verdad y responsabilidad tienen una especial incidencia en los derechos de las partes que integran el componente de justicia del sistema transicional.

Allí se define la existencia de los hechos y se establece la correlación entre la conducta y los partícipes. Además, se determina la calidad de máximos responsables en los hechos más graves y representativos. Así, aunque en la justicia transicional existan mecanismos de flexibilización de las sanciones penales, no es menos cierto que, en todo caso, la atribución de responsabilidad sobre los delitos cometidos en el marco del conflicto armado tiene una clara incidencia sobre los derechos de los comparecientes y de las víctimas.

Por un lado, los comparecientes son quienes serán objetos de las distintas sanciones que considere a imponer la sección competente (pudiendo inclusive tratarse de una privación de la libertad), así como quienes participarán en los actos de reparación y reconocimiento de verdad. En consecuencia, la posibilidad de recurrir la decisión que establece el alcance de su participación en las conductas cometidas en el marco del conflicto armado tiene incidencia especial en sus garantías y derechos fundamentales.

Inclusive, la misma SENIT 3, a la hora de precisar el alcance del auto de determinación de los hechos y conductas, que se trata de la primera decisión sobre la selección de comparecientes, explica que *“la función de la [SRVR] es de sistematización en clave penal con el objeto de que ella pueda derivar conclusiones de lo acontecido, y estas surtan consecuencias jurídicas mediante la forma de sanciones, idealmente restaurativas”*⁷⁴. Por lo tanto, es evidente que esta decisión, así como las subsiguientes, constituyen actos que tienen efectos directos en los derechos de los procesados.

Por otro lado, en lo que tiene que ver con las víctimas, la Procuraduría General de la Nación considera que su derecho a recurrir las decisiones sobre la selección de los comparecientes también reviste una especial relevancia, máxime si, a través de estas se pretende satisfacer la garantía de verdad.

⁷⁴ Sección de Apelación. Sentencia Interpretativa TP-SA SENIT 3 del 21 de diciembre de 2022), pág. 253.

Lo anterior, implica que tanto comparecientes como víctimas carecen de un mecanismo ordinario y efectivo que les permita reprochar los errores asociados a la delimitación fáctica o jurídica de los hechos. Esto, en definitiva, se erige como una transgresión arbitraria a su derecho al debido proceso y a las garantías de defensa y contradicción que no resulta razonable.

Sobre ello, aunque en la SENIT 3 la Sección de Apelación precisó que la naturaleza de la justicia transicional no es adversarial y que, más bien, se busca construir la verdad y lograr el reconocimiento de responsabilidad a partir de un proceso dialógico, lo cierto es que ello no la habilita para que usurpe facultades que son propias del Legislativo; máxime cuando las normas procesales fijadas desconocen los derechos de las víctimas y de los comparecientes.

En esa línea, tanto a las víctimas como a los comparecientes se les reconoció el derecho de impugnar las decisiones adoptadas por las distintas Salas de la JEP, especialmente aquellas que se pronuncien sobre la selección de los casos. Este derecho, a diferencia de lo previsto en la SENIT 3, no puede suplirse a partir de la posibilidad de presentar “observaciones” al auto de determinación de hechos y conductas.

Pues si bien las observaciones tienen un carácter relevante y se corresponden con el carácter dialógico del sistema de justicia transicional, lo cierto es que no satisfacen el derecho al debido proceso ni las garantías de defensa y contradicción, así como tampoco el estándar de un recurso judicial efectivo que constituye el recurso de apelación.

Sobre ello, además, se advierte que únicamente el auto referido tiene la posibilidad de presentar observaciones. En ese orden, la SENIT 3 precisó que *“la resolución de conclusiones no cuenta con un periodo de observaciones posterior a su emisión ante la SRVR, pero sí con fases dialógicas previas”*⁷⁵.

De igual forma, la sentencia interpretativa objeto de reproche prevé que únicamente la selección negativa es apelable en tanto tiene un carácter definitivo respecto de la atribución y reconocimiento de responsabilidades⁷⁶. Así, precisó que frente a la selección positiva no procede la impugnación porque, entre otras razones, existen etapas posteriores donde se podrá recurrir lo relativo a dicho asunto⁷⁷.

Sin embargo, el Ministerio Público advierte que ello no es coherente con lo previsto en la ley. Así, la facultad de selección global culmina, en casos de reconocimiento de verdad y responsabilidad, con la resolución de conclusiones. Así, según el artículo 92 de la LEJEP, una vez recibida esa decisión, le corresponde a la Sección de Primera Instancia para casos de Reconocimiento de Verdad y de Responsabilidad evaluar la correspondencia entre las conductas y los responsables con el propósito de imponer las sanciones a lugar, esto, mediante sentencia.

En igual sentido, una vez la UIA acuse a ciertos comparecientes, la Sección de Primera Instancia para Casos de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad (art. 93 de la LEJEP) procederá a adelantar el juicio contradictorio, lo cual, empero se distingue de la etapa de selección que se erige como uno de los pilares del sistema de

⁷⁵ Ibid, pág. 255.

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ Ibid.

justicia transicional y que, de conformidad con la interpretación reprochada, no es objeto del recurso de apelación.

De lo anterior es claro que, contrario a lo previsto por la Sección de Apelación, no existen etapas posteriores donde los comparecientes y/o las víctimas puedan recurrir las decisiones relativas a la selección, así la discusión sobre la selección, que, se insiste, es un pilar medular del sistema que permite elegir a los máximos responsables de las conductas más graves y representativas, está delimitada al auto de determinación de los hechos y conductas, a la resolución de conclusiones y a la remisión que se realice a la UIA para el posible juicio adversarial. Por el contrario, lo subsiguiente corresponde a la sentencia que culmina el proceso de reconocimiento de verdad y responsabilidad, por un lado, y, el juicio adversarial, por el otro.

Por lo tanto, es claro que la hermenéutica objeto de reproche suprime el mecanismo judicial efectivo que el Legislador consagró para que víctimas y comparecientes presentaran los reproches contra posibles errores asociados a la determinación y calificación fáctica y jurídica de las conductas cometidas en el marco del conflicto armado, lo cual, contradice el principio de legalidad, la reserva de ley así como los derechos de las víctimas y de los comparecientes al debido proceso y al ejercicio de la contradicción y la defensa.

En suma, la hermenéutica objeto de reproche desconoce los límites del principio de legalidad y del debido proceso, especialmente por cuanto crea normas procesales a pesar de que el Legislador es el único facultado para ello y, porque, a su vez, impide que las víctimas y comparecientes ejerzan el recurso de apelación sobre decisiones que tienen efectos sobre sus derechos fundamentales.

Esto, resulta nugatorio de su derecho a la defensa y contradicción, particularmente porque nada garantiza que sus reproches serán efectivamente escuchados y tramitados por un superior jerárquico. Así, aunque tengan la posibilidad de presentar observaciones, la SRVR no está, ni siquiera, en la obligación de contestarlas.

Así las cosas, los cargos de la demanda están llamados a prosperar, pues la Sección de Apelación desbordó los límites normativos. En consecuencia, para la Procuraduría es claro que, a través de la SENIT 3, la JEP se ha extralimitado en sus funciones y ha excedido los términos en los que debe ejercer su autonomía jurisdiccional.

Por las razones expuestas, el Ministerio Público le solicitará a la Corte Constitucional la declaratoria de inexequibilidad de la regla de interpretación prevista en la SENIT 3, fijada por la Sección de Apelación, la cual estableció que el recurso de apelación no procede contra las decisiones de selección positiva.

V. SOLICITUD

Por las razones expuestas, el Ministerio Público le solicita a la Corte Constitucional que declare la **INEXEQUIBILIDAD** de la regla de interpretación fijada por la Sección de Apelación del Tribunal para la Paz de la Jurisdicción Especial en la Sentencia Interpretativa TP-SA SENIT 3 de 2022.

Atentamente,



GREGORIO ELJACH PACHECO
Procurador General de la Nación

Proyectó: Gloria María Jaimes Neira

Revisó y aprobó: Carolina Rico Marulanda

Expediente: 17028

