

Bogotá D.C. 16 de julio de 2019

Honorables Magistrados y Magistradas  
**CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA** (Reparto)  
E. S. D.  
Ciudad

**Ref.:** Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 11° (parcial) de la Ley 1922 de 2018 *“Por medio de la cual se adoptan unas reglas de procedimiento para la JEP”*.

Estimados Magistrados y Magistradas,

Las y los ciudadanos/as colombianos/as, personas defensoras de DDHH, identificadas tal como aparece al pie de nuestras firmas, pertenecientes a las organizaciones defensoras de DDHH Corporación Jurídica Yira Castro – CJYC -, Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo” – CAJAR -, Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento – CODHES -, Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos – FCSPP – y el Observatorio de DDHH de la Coordinación Colombia Europa Estados Unidos – CCEEU -, en ejercicio del derecho reconocido por el inciso 6 del artículo 40 de la Constitución Política de Colombia (en adelante también la C.P.) y de conformidad por lo prescrito por el Decreto reglamentario 2067 de 1991, presentamos ante la honorable Corte Constitucional **ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD** en contra del párrafo 1 del artículo 11 (parcial) de la Ley 1922 de 2018 *“Por medio de la cual se adoptan unas reglas de procedimiento de la JEP”*.

A continuación, se desarrollarán los siguientes aspectos con relación a la Ley 1922 de 2018:

<b>I. NORMA DEMANDADA</b>	3
<b>II. COMPETENCIA</b>	4
<b>III. SÍNTESIS DE LA DEMANDA E INTRODUCCIÓN</b>	4
<b>IV. ALCANCE DE LA DISPOSICIÓN DEMANDADA</b>	5
IV.I. Interpretación gramatical	5
1. Competencia exclusiva y prevalente de la JEP frente a AENIFP y terceros que se sometían voluntariamente	6

2. Ambigüedad gramatical y jurídica de la expresión “en los términos de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz, relacionados con financiar, patrocinar, promover o auspiciar la conformación, funcionamiento y operación de grupos armados organizados al margen de la ley relacionados con el conflicto armado interno.”	7
3. Problemas jurídicos que ameritan el examen de constitucionalidad del parágrafo del artículo 11 de la Ley 1922 de 2018	8
IV.II. Interpretación Teleológica	9
IV.III. Interpretación histórica	10
IV.IV. Interpretación sistemática	15
<b>V. NORMAS CONSTITUCIONALES VIOLADAS</b>	16
<b>VI. CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN</b>	16
VI.I. CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD	16
1. CARGAS CONSTITUCIONALES	16
2. CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS EN LA DEMANDA	17
PRIMER CARGO	18
SEGUNDO CARGO	19
VI.II. CARGO PRIMERO: VIOLACIÓN DE LA RESERVA DE LEY ESTATUTARIA	20
VI.III. CARGO SEGUNDO: VIOLACIÓN DE ARTÍCULO TRANSITORIO DEL ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2017 Y LEY ESTATUTARIA QUE DEFINE LA COMPETENCIA DE LA JEP SOBRE TERCEROS Y AENIFPU.	24
1. Antecedentes sobre competencia de la JEP	24
2. Normas y jurisprudencia sobre competencia de la JEP en el Acto Legislativo 01 de 2017	25
3. Normas y jurisprudencia sobre competencia de la JEP en la Ley Estatutaria de la JEP y en su jurisprudencia.	28
4. Violación de los artículos transitorios 16 y 17 del Acto Legislativo 01 de 2017	30
<b>VII. PRETENSIONES</b>	33
<b>VIII. NOTIFICACIONES</b>	33

## I. NORMA DEMANDADA

**“LEY 1922 DE 2018**

(julio 18)

D.O. 50.658, julio 18 de 2019

*por medio de la cual se adoptan unas reglas de procedimiento para la JEP*

*ANTECEDENTE LEGISLATIVO*

*PROYECTO DE LEY PUBLICADO GACETA 188/18*

*PONENCIA PRIMER DEBATE SENADO GACETA 258/18- CÁMARA 259/18*

*PONENCIA SEGUNDO DEBATE SENADO GACETA 368/18- CÁMARA 405/18*

*TEXTO PLENARIA SENADO GACETA 485/18*

*El Congreso de Colombia*

*DECRETA:*

*TÍTULO PRELIMINAR*

*PRINCIPIOS RECTORES DE LA JEP*

*Artículo 11. Finalidad y objetivos de la investigación. La investigación de delitos de competencia de la JEP debe apuntar, según el caso, a los siguientes objetivos:*

- 1. Determinar las circunstancias geográficas, económicas, sociales, políticas y culturales en las cuales sucedieron los delitos de competencia de la JEP.*
- 2. Cuando proceda describir la estructura y el funcionamiento de la organización criminal, sus redes de apoyo, las características del ataque y los patrones macrocriminales.*
- 3. Develar el plan criminal.*
- 4. Asociar casos y situaciones.*
- 5. Identificar sus responsables.*
- 6. Establecer los crímenes más graves y representativos.*
- 7. Identificar a las víctimas y las condiciones particulares que les ocasionen afectaciones diferenciadas.*
- 8. Cuando sea procedente, determinar los móviles del plan criminal y en especial aquellos que comporten razones de discriminación por etnia, raza, género, orientación sexual, identidad de género, convicciones religión, ideologías políticas o similares.*
- 9. Establecer las rutas del narcotráfico y actividades ilícitas; bienes de los perpetradores y las organizaciones criminales.*
- 10. Los demás que se estimen necesarios.*

**Parágrafo. La JEP será competente de manera exclusiva y prevalente para conocer de las conductas delictivas cometidas por causa con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado por agentes del Estado no integrantes de la fuerza pública y terceros civiles que se hayan sometido voluntariamente a esta, en los términos de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz, relacionados con financiar, patrocinar, promover o auspiciar la conformación,**

**funcionamiento y operación de grupos armados organizados al margen de la ley relacionados con el conflicto armado interno.**

*Parágrafo 2. Las investigaciones en la Jurisdicción Especial para la Paz parten del reconocimiento de que el Estado tiene como fin esencial proteger y garantizar los derechos de todos los ciudadanos, y tiene la obligación de contribuir al fortalecimiento de las instituciones. Por lo anterior, sus agentes, en particular los miembros de la Fuerza Pública, ostentan el ejercicio legítimo de la fuerza y sus acciones se presumen legales. En consecuencia, en ningún caso les serán aplicables los numerales 2, 3 y 8 del presente artículo”.*

## **II. COMPETENCIA**

La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda con fundamento en el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución Política de Colombia.

## **III. SÍNTESIS DE LA DEMANDA E INTRODUCCIÓN**

El Acto Legislativo 01 de 2017 introduce bajo el término de “terceros” a “*Las personas que sin formar parte de las organizaciones o grupos armados, hubieren contribuido de manera directa o indirecta a la comisión de delitos en el marco del conflicto*”, dándoles la posibilidad de acogerse voluntariamente a la Jurisdicción Especial para la Paz (en adelante JEP) y recibir el tratamiento especial, siempre y cuando “*cumplan con las condiciones establecidas de contribución a la verdad, reparación y no repetición*”.<sup>1</sup> Con esto, la Corte Constitucional, tal como incorporó el Legislador Estatutario en la Ley 1957 de 2019, restringió la competencia personal de la JEP respecto a los terceros. Sin embargo, lo que se discute en esta demanda es la restricción de la competencia material de la JEP introducida a través del parágrafo 1 del artículo 11 de la Ley 1922 de 2018.

El primer cargo que se desarrolla es relativo a la vulneración del principio de reserva de ley estatutaria, contenido en el artículo 152 y 153 de la Constitución Política. En ese sentido, consideramos que el parágrafo demandado vulnera el principio de reserva de ley estatutaria, ya que por medio del mismo se está regulando una materia relativa a la administración de justicia, lo cual, según el artículo 152 constitucional, debe hacerse mediante una ley estatutaria, con un procedimiento especial dispuesto para ello (artículo 153 Constitucional) y no mediante una ley ordinaria como la Ley 1922 de 2018.

El segundo cargo que será desarrollado es el relativo a la violación de los artículos transitorios 5, 6, 16 y 17 del A.L. 01 de 2017. Lo que se defiende en este cargo es que el A.L. 01 de 2017 ya estableció la competencia material y personal de la JEP frente a terceros y

---

<sup>1</sup> Acto Legislativo 01 de 2017. Artículo transitorio 16.

Agentes Estatales No Integrantes de la Fuerza Pública (en adelante AENIFPU),<sup>2</sup> y que el párrafo demandado desconoce lo establecido en dichas normas y limita la competencia material de la JEP frente a estos sujetos, configurándose así su vulneración.

Ahora bien, lo que se argumenta en esta demanda es que el párrafo 1 del artículo 11 de la Ley 1922 de 2018, modifica la competencia material de la JEP al establecer que “*será competente de manera exclusiva y prevalente*” para conocer de conductas delictivas perpetradas por terceros y AENIFPU que se hayan sometido voluntariamente, “*cometidas por causa con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado*”, relacionadas con “*financiar, patrocinar, promover o auspiciar la conformación, funcionamiento y operación de grupos armados organizados al margen de la ley relacionados con el conflicto armado interno*” (Negritas y subrayado propio). Esta disposición sería inconstitucional de fondo, pues puede interpretarse como una lista taxativa de conductas que están en relación con el conflicto armado respecto de terceros y AENIFPU, excluyendo otras incluso aquellas que constituyen infracciones al DIH o graves violaciones a los DD. HH. o si se entiende que adiciona una condición para el establecimiento de la competencia material respecto de terceros civiles y AENIFPU distinta a las ya fijadas por el A.L. 01 de 2017.

#### IV. ALCANCE DE LA DISPOSICIÓN DEMANDADA

Para comprender el alcance del párrafo demandado, se acudirá a los métodos tradicionales de interpretación de las normas, de acuerdo a los principios constitucionales, esto es: interpretación gramatical, histórica, sistemática y teleológica.<sup>3</sup> Para ello, proponemos dividir el estudio del párrafo demandado en las siguientes partes: **1) Consecuencia jurídica:** establecer que la JEP tendrá una competencia de carácter (1.1.) exclusiva y (1.2.) prevalente **2) Sujetos:** consecuencia que recae respecto de AENIFPU y terceros **3) Condiciones o supuestos de Hecho:** siempre y cuando se cumpla que dicha competencia (3.1.) sea frente a las conductas delictivas cometidas por personas que se hayan sometido voluntariamente ante dicha jurisdicción, (3.2.) por conductas relacionadas con financiar, patrocinar, promover o auspiciar la conformación, funcionamiento y operación de grupos armados organizados al margen de la ley relacionados con el conflicto armado interno, (3.3.) en los términos de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia en la JEP (Ley 1957 de 2019).

##### IV.I. Interpretación gramatical

---

<sup>2</sup> Tribunal para la Paz. Sección de Apelación. Jurisdicción Especial para la Paz. Sentencia interpretativa TP-SA-SENT 1 de 2019.

<sup>3</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-054 de 2016. M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva.

De acuerdo a la Sala Plena de la Corte Constitucional, el método de interpretación gramatical atiende a la literalidad del texto legal en consonancia con la supremacía de la Constitución.<sup>4</sup> Dicho método permite al intérprete la resolución de casos fáciles. En el caso de la norma bajo estudio, tenemos que la interpretación de su consecuencia jurídica (1), de los sujetos sobre los que recae dicha consecuencia (2), y el supuesto de hecho relacionado con el sometimiento voluntario (3.1.), suponen un caso fácil de interpretación, a partir del sentido gramatical de la norma y de acuerdo con la Constitución (A.L. 01 de 2017), Ley Estatutaria 1957 de 2019 y las Sentencias C-674 de 2017 y C-080 de 2018. No así, según explicaremos más adelante, los supuestos de hecho sobre las conductas competencia de la JEP (3.2) y su relación con la Ley Estatutaria de la JEP (3.3.), los cuales suponen un caso difícil de interpretación que motiva la presente demanda.

### 1. Competencia exclusiva y prevalente de la JEP frente a AENIFP y terceros que se sometan voluntariamente

El párrafo examinado establece que la JEP tendrá competencia exclusiva y prevalente frente a AENIFPU y terceros que se sometan voluntariamente. De la definición de la palabra “exclusiva”, se concluye que la misma en su sentido literal implica designar algo como “único, solo, excluyendo a cualquier otro”<sup>5</sup>, mientras que “prevalente”<sup>6</sup> implica que la competencia de la JEP “domina o es preponderante” por sobre la competencia de otras jurisdicciones. En el caso particular, armonizando dicha interpretación con la Carta Política, este aparte del párrafo bajo estudio está enunciando dos reglas.

Primero, que la JEP tiene **exclusividad** frente a otras jurisdicciones para el juzgamiento de crímenes cometidos en el marco, el contexto o en relación directa o indirecta con el conflicto armado respecto de AENIFPU y terceros que se sometan voluntariamente en los términos del Artículo Transitorio 16 del A.L. 01 de 2017 y del artículo 63 de la Ley Estatutaria 1957 de 2019. Esto es, hay una competencia personal preferente que asume la JEP cuando se configura el fenómeno de “sometimiento voluntario” respecto de estos sujetos.

Segundo, la **prevalencia** debe ser comprendida con respecto al artículo transitorio 6 del A.L. 01 de 2017. Esto es, que la JEP “dominará”, en sentido literal, la posibilidad de decidir “*sobre las actuaciones penales, disciplinarias o administrativas por conductas cometidas con ocasión, por causa o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, al absorber la competencia exclusiva sobre dichas conductas*”. Este dominio se expresa en la posibilidad que tiene la JEP de anular o extinguir la responsabilidad y sanciones en materia disciplinaria o administrativa, incluso aquellas de índole pecuniario.

Ahora bien, sobre la **voluntariedad**, este párrafo supone igualmente una interpretación fácil. No la condiciona de ningún modo, sino que se ciñe a lo que ya la Corte

---

<sup>4</sup> Ibidem.

<sup>5</sup> Real Academia Española, 2019. Recuperado de <https://dle.rae.es/srv/search?m=30&w=exclusivo>

<sup>6</sup> Real Academia Española, 2019. Recuperado de: <https://dle.rae.es/srv/search?m=30&w=prevalente>

Constitucional había indicado sobre el artículo transitorio 16 precitado. Ello es que, en aras de garantizar el pilar fundamental de la Constitución del Juez Natural y diseño constitucional de la rama judicial, la competencia de la JEP como Tribunal *ad hoc* y *ex post* sólo podría asumirse respecto de AENIFPU y terceros civiles tras la manifestación libre de su voluntad de someterse a la competencia de dicha Jurisdicción para la contribución con los derechos de las víctimas y la definición de su situación jurídica.

En suma, el apartado “*PARÁGRAFO . La JEP será competente de manera exclusiva y prevalente para conocer de las conductas delictivas cometidas por causa con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado por agentes del Estado no integrantes de la fuerza pública y terceros civiles que se hayan sometido voluntariamente a ésta (...)” (Art. 11 L. 1922/18) del párrafo bajo examen, hasta ese punto, sólo está ratificando reglas pacíficas a nivel constitucional.*

## **2. Ambigüedad gramatical y jurídica de la expresión “*en los términos de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz, relacionados con financiar, patrocinar, promover o auspiciar la conformación, funcionamiento y operación de grupos armados organizados al margen de la ley relacionados con el conflicto armado interno.*”**

No obstante, a partir del análisis gramatical, no es posible establecer el alcance de lo que sigue en el párrafo: “*en los términos de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz, relacionados con financiar, patrocinar, promover o auspiciar la conformación, funcionamiento y operación de grupos armados organizados al margen de la ley relacionados con el conflicto armado interno*”. A este respecto, primero, “*en los términos de la Ley Estatutaria*” de la JEP, podría implicar que i) la modifica o ii) que la desarrolla. Si la modifica, estaríamos frente a un problema de constitucionalidad por la modificación a través de una Ley Ordinaria de una Ley Estatutaria. Si la desarrolla, deberíamos analizar en qué sentido este artículo, con la expresión que le sigue, desarrolla la norma estatutaria que define la competencia de la JEP respecto de terceros civiles y AENIFPU.

Segundo, la expresión “*relacionados con financiar, patrocinar, promover o auspiciar la conformación, funcionamiento y operación de grupos armados organizados al margen de la ley relacionados con el conflicto armado interno*”, suscita una ambigüedad gramatical y también en su alcance jurídico.

En términos estrictamente gramaticales, la ambigüedad se configura toda vez que no se sabe si esta expresión es un complemento directo de i) “*terceros civiles*”, ii) de “*AENIFPU y terceros civiles*” iii) o de “*las conductas delictivas cometidas (...)*”. En los dos primeros casos, está adicionando una condición a la competencia prevalente y exclusiva de la JEP respecto de i) terceros civiles o ii) de terceros civiles y AENIFPU que se sometan voluntariamente, la cual es, que estén relacionados con el financiamiento, patrocinio o auspicio de grupos armados al margen de la Ley. En el tercer caso, habría un error ortográfico de concordancia de género en la Ley, y lo que es “relacionado con” son las conductas, que

además de ser “*por causa con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado*”, deberían estar “*relaciona[das] con financiar, patrocinar, promover o auspiciar*”.

De cualquier manera, “que estén relacionados” los AENIFPU y terceros civiles con dichas conductas, o que sus conductas estén relacionadas con aquellas, tiene exactamente los mismos efectos jurídicos. La ambigüedad gramatical lo que cambiaría en el plano jurídico es si dicha condición adicional recae únicamente respecto de terceros civiles o respecto de terceros civiles y también AENIFPU. En cualquier caso, los efectos jurídicos del párrafo bajo examen no afectarían la competencia personal de la JEP, sino que están orientados a condicionar la competencia material, es decir, sobre cuáles conductas está habilitada la Jurisdicción para ejercer sus poderes judiciales.

En ese sentido, el otro problema de ambigüedad constitucional, que amerita una interpretación más allá de la gramatical, es determinar la naturaleza de dicha condición adicional sobre la competencia material. Esta última expresión puede establecer una condición **taxativa**, esto es, que únicamente sea competente la JEP respecto de terceros civiles o de terceros civiles y AENIFPU que se sometan voluntariamente, siempre y cuando, sea por conductas relacionadas con el financiamiento, patrocinio o auspicio de grupos armados al margen de la Ley; o que sea **enunciativa** de un conjunto de conductas que podrían activar la competencia de la JEP respecto de estos sujetos en caso de sometimiento voluntario, sin que sean las únicas; o que sea **aditiva**, es decir, además de las ya dispuestas por la Ley Estatutaria de la JEP, esta jurisdicción siempre será competente en casos de sometimiento voluntario de terceros civiles o de terceros civiles y AENIFPU respecto de las conductas allí mencionadas.

### 3. Problemas jurídicos que ameritan el examen de constitucionalidad del párrafo del artículo 11 de la Ley 1922 de 2018

Así las cosas, de la interpretación gramatical quedan abiertos tres problemas jurídicos:

1) ¿El párrafo del artículo 11 de la Ley 1922 de 2018 incurre en un vicio en su formación pues está modificando un tema sujeto a reserva de Ley Estatutaria o, al contrario, está desarrollando armónicamente la Ley Estatutaria 1957 de 2019 en los estrictos límites de la competencia del legislador ordinario?

2) ¿La expresión “*relacionados con financiar, patrocinar, promover o auspiciar la conformación, funcionamiento y operación de grupos armados organizados al margen de la ley relacionados con el conflicto armado interno*” del párrafo del artículo 11 de la Ley 1922 de 2018 establece una condición cuyos efectos recaen únicamente sobre los terceros civiles que comparezcan voluntariamente a la JEP o sobre los terceros civiles y también los AENIFPU?

3) ¿La expresión “*relacionados con financiar, patrocinar, promover o auspiciar la conformación, funcionamiento y operación de grupos armados organizados al margen de la ley relacionados con el conflicto armado interno*” del párrafo del artículo 11 de la Ley 1922 de 2018 establece una condición taxativa que restringe la competencia material de la JEP respecto de quienes comparezcan voluntariamente; adiciona los criterios para determinar

la competencia material de la JEP; o, por otra parte, debe ser entendida como meramente enunciativa sin restringir la competencia material de la JEP, ni la autonomía e independencia de la Jurisdicción para la determinación de las conductas de su competencia en los términos del A.L. 1 de 2017, la Ley 1957 de 2019 y el Acuerdo Final de Paz?

#### **IV.II. Interpretación teleológica**

Para identificar las finalidades de la disposición bajo estudio, nos remitiremos también a sus antecedentes legislativos. La exposición de motivos de la Ley 1922 de 2018, contenida en la Gaceta del Congreso 188 de 2018, dice que las normas procesales deben garantizar en todo momento: *“Los parámetros establecidos en el Acuerdo Final”*. Es decir, que las normas procesales buscan establecer las reglas para el ejercicio del poder judicial en consonancia con el Acuerdo Final de Paz suscrito entre el Gobierno y las FARC y las normas que lo incorporan en la Constitución.

Específicamente, en el trámite legislativo fue modificado el artículo 13 del Proyecto de Ley 225 Senado / 239 en Cámara de 2018, que se convirtió, posteriormente, en el artículo 11, incluyendo el párrafo acusado. El texto original tenía como objetivo fijar las finalidades de la investigación judicial. Pero, posteriormente, se incluyeron en éste reglas relacionadas con la competencia de la JEP para investigar conductas punibles realizadas en el marco del conflicto armado por terceros y AENIFPU.

Dicha modificación provino de la gran cantidad de proposiciones que fueron presentadas al Proyecto. Para el estudio de dichas proposiciones se creó una subcomisión, tal como se observa en la Gaceta 305 de 2018. En relación con el artículo bajo estudio, el Senador Carlos Abraham Jiménez presentó una proposición mediante la cual reiteraba que el objetivo fundamental de este artículo consistía en aclarar que las conductas de terceros relacionadas con la financiación y patrocinio de grupos armados sí tenían una relación con el conflicto armado. Entonces, en el trámite legislativo se decidió aprobar dicha proposición y se dejó una anotación de que quedaba pendiente: *“una nueva redacción en la que no se señalen de manera taxativa las conductas que tienen relación con el conflicto armado”* (Subrayado propio).<sup>7</sup>

En efecto, en la subcomisión se aclaró que dicho artículo buscaba precisar que las conductas relacionadas con la financiación y patrocinio de grupos armados sí tienen relación directa con el conflicto armado. Para hacer dicha precisión, se dejó pendiente la modificación del artículo, consistente en eliminar la lista taxativa sobre las posibles conductas cometidas por terceros, relacionadas directamente con el conflicto armado.

Sin embargo, a pesar de hacerse dicha anotación frente al artículo, finalmente no se hizo esta modificación y fue incorporado con las mismas expresiones en el párrafo bajo examen. Como señalamos en el apartado anterior, de su lectura una posible interpretación es que la competencia material de la JEP, en relación con terceros civiles y AENIFPU, sería únicamente para conocer sobre las conductas que en el párrafo demandado se señalan de

---

<sup>7</sup> Congreso de la República. Gaceta 305 de 2018.

forma taxativa. En efecto, el legislador lo que buscaba con la inclusión de dicho artículo era que hubiera claridad frente a que la financiación y el patrocinio de grupos armados sí tiene una relación directa con el conflicto armado, pero al no eliminar la lista taxativa (como había quedado pendiente), deja abierta la posibilidad antes enunciada de restringir la competencia material de la JEP a estas conductas taxativas.

De lo cual, se puede concluir que el objetivo del legislador expresamente no era introducir conductas taxativas, así como también, que sí era referirse sobre los terceros para adicionar la aclaración expresa de que dichas conductas forman parte de la competencia material de la JEP. No obstante, una era la intención y finalidad del Legislador, y otro fue el resultado de la redacción de este artículo y sus posibles efectos jurídicos.

#### **IV.III. Interpretación histórica**

De acuerdo con la Corte Constitucional, el método de interpretación histórico de las normas “*intenta buscar el significado de la legislación a través de sus antecedentes y trabajos preparatorios*”.<sup>8</sup> En ese sentido, con el fin de realizar la interpretación histórica del párrafo demandado, es necesario analizar en primer lugar la fase de elaboración del proyecto de ley y su correspondiente exposición de motivos. Posteriormente, se analizarán los pliegos de modificaciones del proyecto, así como los textos propuestos en los diferentes debates, con el fin de intentar establecer el significado de la norma.

El proyecto de ley “*por medio de la cual se adoptan unas Reglas de Procedimiento para la Jurisdicción Especial para la Paz*”, en atención a lo dispuesto por el artículo transitorio 12 del Acto Legislativo 01 de 2017, fue elaborado por el Comité conformado por la Presidencia de la JEP para la redacción de las normas de procedimiento, radicado el 24 de abril de 2018 por el Ministro del Interior y el Ministro Justicia y del Derecho, y publicado posteriormente el 27 de abril de 2018 en la Gaceta del Congreso número 188.<sup>9</sup>

De acuerdo con la exposición de motivos del proyecto de Ley 225 de 2018 del Senado, el propósito principal de las reglas procedimentales de la JEP “*será complementar, en lo estrictamente necesario, lo dispuesto en la Ley Estatutaria de la JEP, **evitando reiteraciones normativas***” (Negritas y subrayado propio).<sup>10</sup> Asimismo, en la exposición de motivos quedó consignado que aquellos temas que fueron regulados íntegramente por el legislador estatutario y la Constitución Política, “*no fueron abordados en el proyecto de ley*”, estableciendo como primer ejemplo de lo anterior “*los factores de competencia (temporal, personal, material, etcétera)*”.<sup>11</sup> Por último, se estableció que el texto normativo del proyecto de ley tenía la vocación de alcanzar los siguientes fines:

---

<sup>8</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-054 de 2016. M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>9</sup> Gaceta del Congreso número 258, 16 de mayo de 2018.

<sup>10</sup> Gaceta del Congreso número 188, 27 de abril de 2018.

<sup>11</sup> *Ibíd.*

*a) satisfacer el derecho de las víctimas a la verdad y a la justicia; b) ofrecer verdad a la sociedad colombiana; c) contribuir al logro de una paz estable y duradera; y d) adoptar decisiones contra quienes participaron de manera directa o indirecta en el conflicto armado interno mediante la comisión de conductas consideradas graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario o graves violaciones de los Derechos Humanos.<sup>12</sup>*

Una vez analizado el articulado contenido en el proyecto de Ley 225 Senado / 239 Cámara de 2018, es posible concluir que el único artículo que desarrolla algún tema relacionado con terceros civiles y AENIFPU es el 49, referente a la solicitud de la renuncia a la persecución penal. En este sentido, en el citado artículo se estableció lo siguiente:

*La persona compareciente que solicite renuncia a la persecución penal (...) presentará a la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas solicitud escrita que deberá reunir los siguientes requisitos:*

*(...) 6. La voluntad de acogerse a la JEP en los términos previstos en la ley, cuando se trate de agentes del Estado no integrantes de la Fuerza Pública que, sin formar parte de las organizaciones o grupos armados, no hayan tenido una participación determinante en los delitos más graves y representativos de su competencia.*

*7. La manifestación de voluntad de acogerse a la JEP en los términos previstos en la ley, manifestada a más tardar el 15 de marzo de 2021, en el caso de los terceros que no hayan tenido una participación determinante en los delitos más graves y representativos de su competencia.*

Ahora bien, de lo anterior se establece que desde la presentación del Proyecto de Ley de Reglas de Procedimiento de la JEP se contempló, en consonancia con lo dispuesto por el párrafo 4 del artículo 63 de la Ley Estatutaria de la JEP y reforzado por la Corte Constitucional en su sentencia C-674 de 2017, la restricción de la competencia personal de la JEP frente a terceros y AENIFPU, la cual se encuentra supeditada a la comparecencia voluntaria de estos sujetos. Sin embargo, en ninguna parte del articulado propuesto inicialmente se limitó la competencia material de esta jurisdicción frente a terceros y AENIFPU.

Según el informe de ponencia para primer debate contenido en la Gaceta 258 del 2018, al texto radicado original del Proyecto de Ley 225 de 2018 Senado, 239 de 2018 Cámara, se le realizaron algunas modificaciones que se encontraban relacionadas, principalmente, con asuntos sobre régimen de condicionalidades, extradición, remisión de informes, procedimiento común, investigación, etc.<sup>13</sup>

En relación con el tema de terceros, se propuso la creación de un nuevo artículo, (el 46) mediante el cual se determinó el procedimiento para los terceros que manifiesten su voluntad

---

<sup>12</sup> *Ibíd.*

<sup>13</sup> Congreso de la República. Gaceta 258 de 2018.

de someterse a la JEP. En dicho artículo, tampoco se limitó la competencia material de la JEP.

Asimismo, se modificó el numeral 7 del original artículo 49 (que debido a que se incluyeron nuevos artículos, corresponde al artículo 48), relativo a los requisitos que debe reunir la solicitud de renuncia de la persecución penal en el caso de los terceros. A continuación se muestra en qué consistió la modificación (en el lado izquierdo del cuadro, se presenta el numeral original, en el lado derecho se presenta el numeral modificado):

<i>7. La manifestación de voluntad de acogerse a la JEP en los términos previstos en la ley, manifestada a más tardar el 15 de marzo de 2021, en el caso de los terceros que no hayan tenido una participación determinante en los delitos más graves y representativos de su competencia.</i>	<i>7. <u>La manifestación de voluntad de acogerse a la JEP en los términos previstos en la ley, en el caso de los terceros.</u></i>
--	---

Como se puede observar, en este numeral modificado tampoco se limitó la competencia material de la JEP.

En el caso del artículo 13, que en el texto modificado corresponde al artículo 12 por las razones expuestas con anterioridad, se añadió un párrafo relativo al sometimiento voluntario. En ese sentido, la modificación realizada fue la siguiente:

<b>Artículo 13. Particularidades de los actos de investigación de crímenes de competencia de la JEP.</b> La investigación de crímenes de competencia de la JEP debe apuntar a los siguientes objetivos: 1. Determinar los elementos geográficos, económicos, sociales, políticos y culturales donde sucedieron los crímenes de competencia de la JEP. 2. Describir la estructura y el funcionamiento de la organización, sus redes de apoyo, las características del ataque y los patrones macrocriminales. 3. Develar el plan criminal. 4. Asociar casos y situaciones. 5. Identificar los máximos responsables. 6. Establecer los crímenes más graves y representativos. 7. Identificar a las víctimas. 8. Los demás que se estimen necesarios.	<b>Artículo 12. Particularidades de los actos de investigación de crímenes de competencia de la JEP.</b> La investigación de crímenes de competencia de la JEP debe apuntar a los siguientes objetivos: 1. Determinar los elementos geográficos, económicos, sociales, políticos y culturales donde sucedieron los crímenes de competencia de la JEP. 2. Describir la estructura y el funcionamiento de la organización, sus redes de apoyo, las características del ataque y los patrones macrocriminales. 3. Develar el plan criminal. 4. Asociar casos y situaciones. 5. Identificar los máximos responsables. 6. Establecer los crímenes más graves y representativos. 7. Identificar a las víctimas. 8. Los demás que se estimen necesarios. <b><u>Parágrafo. La JEP asumirá las investigaciones de los crímenes de su competencia, contra terceros o Agentes del Estado no integrantes de la Fuerza Pública, cuando estos hayan aceptado someterse voluntariamente a la misma en los términos del Acto Legislativo número 01 de 2017 y la Ley Estatutaria de la Jurisdicción Especial Para La Paz.</u></b>
---	---

Como se observa en la Gaceta 258, el párrafo añadido al antiguo artículo 13 se refiere a la competencia de la JEP frente a terceros o AENIFPU, sin embargo, en dicho párrafo tampoco se estableció una limitación a la competencia material de la JEP, ya que, a diferencia de la versión del párrafo que se demanda por medio de la presente acción, la norma no

contiene una lista de conductas frente a las cuales la jurisdicción es competente. En esta oportunidad, sólo se reiteraban las reglas constitucionales vigentes sobre la competencia personal de la JEP, según explicamos en la interpretación gramatical.

Ahora bien, teniendo en cuenta las modificaciones realizadas al texto original de los proyectos de ley, los Congresistas Horacio Serpa Uribe y Hernán Penagos Giraldo (designados como ponentes para primer debate) presentaron ponencia favorable y, en consecuencia, solicitaron a los miembros de las Comisiones Primeras Conjuntas de Senado y Cámara dar el primer debate a los proyectos de Ley 225 y 239 de 2018, “en los términos presentados en el texto propuesto” para primer debate, y en el cual se incluyeron las modificaciones hechas a los artículos.<sup>14</sup>

De acuerdo con la Gaceta 305 del 23 de mayo de 2018, como consecuencia de las 79 proposiciones que presentaron diferentes Congresistas a los Proyectos de Ley 225 (Senado) y 239 (Cámara) del 2018, la Mesa Directiva de las Comisiones Primeras Conjuntas, haciendo uso de la facultad contenida en el artículo 186 de la Ley 5 de 1992, creó una Subcomisión con el fin de que estudiara cada una de las proposiciones.

En ese sentido, la Gaceta 305 del 2018 contiene el informe que presentó la Subcomisión accidental a los proyectos de ley citados anteriormente, en la cual dicho organismo decidió acoger varias de las proposiciones presentadas, y negar otras de común acuerdo, la mayoría por ir en contra de lo que ya se había aprobado en la Ley Estatutaria de la JEP y el Acto Legislativo 01 de 2017.

Así, se tiene que de acuerdo a la Gaceta 472 de 2018, una de las proposiciones presentadas el 22 de mayo de 2018 fue la del Representante Carlos Abraham Jiménez, quien fue uno de los congresistas que conformó la comisión accidental. Mediante dicha proposición, el Representante Jiménez buscaba modificar el artículo 12 de la siguiente manera:

---

<sup>14</sup> Congreso de la República. Gaceta 258 de 2018.

## PROPOSICION

Modifíquese el párrafo del artículo 12 del Proyecto de Ley 225 de 2018 Senado – 239 de 2018 Cámara “POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN UNAS REGLAS DE PROCEDIMIENTO PARA LA JURISDICCION ESPECIAL PARA LA PAZ”.

Parágrafo: La JEP será competente de manera exclusiva para investigar y juzgar todas las conductas tipificadas como delitos, realizadas por los terceros y Agentes del Estado no integrantes de la Fuerza Pública, que se hayan cometido con ocasión, por causa o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, siempre y cuando los terceros y Agentes del Estado no integrantes de la Fuerza Pública hayan aceptado someterse voluntariamente a la JEP en los términos del Acto Legislativo 01 de 2017 y la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia de la JEP.

15

Nótese cómo la proposición del Representante tampoco contenía limitación alguna a la competencia material de la JEP. A pesar de lo anterior, el Representante retiró la proposición. Sin embargo, el mismo Representante había presentado otra proposición en compañía de otros congresistas que también tenía como objetivo modificar el artículo 12. En ese sentido, la otra proposición presentada fue la siguiente:

## PROPOSICIÓN # 77

Modifíquese el párrafo del artículo 12 del Proyecto de Ley 225 de 2018 Senado – 239 de 2018 Cámara “Por medio del cual se adoptan unas reglas de procedimiento para la Jurisdicción Especial para la Paz”:

Parágrafo. La JEP será competente de manera exclusiva y prevalente para conocer de las conductas delictivas cometidas por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado por agentes del Estado no integrantes de la fuerza pública y terceros civiles que se hayan sometido voluntariamente a ésta, en los términos de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz, relacionadas con financiar, patrocinar, promover o auspiciar la conformación, funcionamiento y operación de grupos armados organizados al margen de la ley relacionados con el conflicto armado interno.

16

Nótese cómo dicha proposición es igual a la versión final del párrafo 1 del artículo 11 de la Ley 1922 demandado por medio de la presente acción.

Ahora bien, en el informe formulado por la Comisión accidental, una de las proposiciones aceptadas fue la del Representante Jiménez. En dicho informe, se establece que la proposición fue aceptada, y contiene además la siguiente anotación: “Pendiente una nueva redacción en la que no se señalen de manera taxativa las conductas que tienen relación con

<sup>15</sup> Congreso de la República. Gaceta 472 de 2018.

<sup>16</sup> Congreso de la República. Gaceta 472 de 2018.

*el conflicto armado*".<sup>17</sup>

El día martes 29 mayo de 2018 se realizó la votación en primer debate de los proyectos 225 y 239 de 2018. En dicha sesión, se abrió la discusión del artículo 12 y se solicitó a la secretaría dar lectura a la proposición radicada. Antes de realizar la lectura de la proposición, en la gaceta se deja constancia de que el Representante Carlos Abraham retiró la proposición que había presentado el 22 de mayo, y seguido de eso, la Secretaría dio lectura a la otra proposición que también había sido suscrita por el representante Jiménez. Si bien en el informe de la Comisión accidental, como se estableció con anterioridad, se había hecho una anotación frente a la necesidad de redactar nuevamente la proposición del artículo, lo cierto es que la proposición leída en la sesión por la Secretaría era la misma a la que se le había hecho la anotación relativa a redactarla nuevamente, eliminando la lista taxativa de conductas.

Seguido de la lectura de la proposición frente a la cual no se realizó la modificación de la redacción para eliminar la lista taxativa, se realizó la votación por parte de la Comisión Primera del Senado a dicha proposición, teniendo como resultado un total de 10 votos: 10 por el sí y 0 votos por el no. En relación con la votación de la Comisión Primera de Cámara, se tiene que hubo un total de 20 votos: 20 por el sí y 0 por el no. En ese sentido, mediante votación quedó aprobado el artículo 12 con la Proposición número 77, tanto en Comisión Primera de Senado como en la de Cámara.<sup>18</sup>

En la Gaceta del Congreso 368 de 2018, se observa que en el texto propuesto para segundo debate del Proyecto de Ley 225 Senado y 239 Cámara, se acogió el párrafo demandado. En ese sentido, a partir de la votación en primer debate que se presentó frente a la proposición de modificación del artículo, el párrafo demandado quedó integrado a las leyes de procedimiento de la JEP y no fue modificado posteriormente.

#### **IV.IV. Interpretación sistemática**

El párrafo bajo estudio se introduce en el artículo 11 que se encarga de regular las finalidades y objetivos de investigación en la JEP, ubicado en el "CAPÍTULO SEGUNDO: PARTICULARIDADES DE LOS ACTOS DE INVESTIGACIÓN DE DELITOS DE COMPETENCIA DE LA JEP", dentro del "TÍTULO TERCERO: REGLAS GENERALES DE LA ACTUACIÓN". Concretamente, esta es una norma que tiene efectos jurídicos sobre los terceros y AENIFPU. Esto lo hace, al tiempo del artículo 47 de la misma Ley que establece el "*Procedimiento para los terceros y agentes del Estado no integrantes de la fuerza pública que manifiesten su voluntad de someterse a la JEP*" y el artículo 49 que define

---

<sup>17</sup> Congreso de la República. Gaceta 305 de 2018.

<sup>18</sup> Congreso de la República. Gaceta 472 de 2018.

los criterios procedimentales de procedencia de la renuncia a la persecución penal. De esta forma, este párrafo, en principio, busca desarrollar aquellos aspectos procedimentales de competencia del Legislador Ordinario que no fueron ya tratados por la Ley Estatutaria de la JEP.

Sin embargo, este párrafo incluye consideraciones sobre las conductas que guardan o no una relación con el conflicto armado. Estos asuntos están relacionados con la competencia de la Jurisdicción. Para comprender el alcance y constitucionalidad de las normas que definen la competencia de la JEP es necesario contrastarlas, de acuerdo con la Sentencia C-674 de 2017 y C-080 de 2018, los artículos transitorios 5, 6, 16 y 17 del Acto Legislativo, así como los artículos 62 y 63 de la Ley Estatutaria de la JEP y el Acuerdo Final de Paz. Dado que el aparte del artículo demandado reproduce contenidos idénticos de estas normas, excepto en la expresión “relacionados con financiar, patrocinar, promover o auspiciar la conformación, funcionamiento y operación de grupos armados organizados al margen de la ley relacionados con el conflicto armado interno”, entonces podría concluirse que con ella se pretende modificar reglas sobre la competencia de la JEP respecto de terceros y/o AENIFPU. Consideración que refuerza la interpretación hecha a partir de los métodos histórico, teleológico y gramatical. Por ahora, diremos que en el concepto de la vulneración (puntos VI.II. y VI.III abajo) desarrollamos con mayor exhaustividad la interpretación sistémica del párrafo demandado explicando las reglas de competencia de la JEP según estas normas constitucionales antes de entrar a contrastarlas.

## **V. NORMAS CONSTITUCIONALES VIOLADAS**

- **Artículos 152 y 153 de la Constitución Política:** vulneración del principio de reserva de Ley Estatutaria.
- **Artículos transitorios 5, 6, 16 y 17 del A.L. 01 de 2017:** vulneración de los artículos constitucionales sobre competencia de la JEP.

## **VI. CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN**

### **VI.I. CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD**

#### **1. CARGAS CONSTITUCIONALES**

Sobre el particular, la Corte Constitucional unificó su jurisprudencia en la Sentencia C-1052 de 2001. En dicha decisión, además de definir el objeto del cargo de inconstitucionalidad para garantizar el ejercicio del derecho y aplicación de la justicia, la Corte definió los requisitos mínimos que debe reunir el concepto de la violación que se alegue.

De acuerdo con la Corte, el concepto de la vulneración es “*la exposición de las razones por las cuales el actor considera que el contenido de una norma constitucional resulta*

vulnerado por las disposiciones que son objeto de la demanda.”<sup>19</sup> En concreto, este debe reunir las siguientes condiciones:

1. **Claridad:** implica que la argumentación siga un hilo conductor que permita al lector comprender el contenido de la demanda y las razones que la justifican.
2. **Certeza:** implica que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente y no sobre una inferencia de quien presenta la demanda.
3. **Especificidad:** esta condición se presenta cuando se demuestra de qué manera la disposición acusada vulnera la Constitución, a través de argumentos que sean determinados, concretos, precisos y particulares que recaigan sobre la norma demandada.
4. **Pertinencia:** implica que el reproche formulado por el accionante debe ser de naturaleza constitucional.
5. **Suficiencia:** esta condición se refiere a que las razones de la demanda guarden relación con la exposición de los elementos argumentativos y probatorios que sean necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad sobre la norma demandada. Además, la suficiencia en el razonamiento se relaciona directamente con el alcance persuasivo que tenga la demanda, lo que implica que los argumentos deben lograr despertar al menos una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada.<sup>20</sup>

## 2. CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS EN LA DEMANDA

La presente demanda de inconstitucionalidad expondrá dos cargos en contra del párrafo 1 del artículo 11 de la Ley 1922 de 2018. En el primer cargo, se desarrolla la existencia de vicios en la formación del artículo, concretamente la vulneración del principio de reserva de ley estatutaria, en tanto la disposición demandada fue proferida por el legislador ordinario pero regula un tema que restringe el acceso a la administración de justicia especial para la paz, la competencia de la JEP. El segundo cargo tiene como objetivo contrastar la norma bajo estudio con el Acto Legislativo 01 de 2017 y la Ley Estatutaria de la JEP (Ley 1957 de 2019), que definen la competencia material de la jurisdicción respecto de terceros y AENIFPU, con el fin de demostrar que el párrafo demandado contradice/desconoce lo que ya se había establecido sobre la competencia material de la JEP en dichas normas.

Como se expondrá a continuación, dichos cargos cumplen con los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, “*cargas mínimas que se deben satisfacer para que se pueda promover el juicio dirigido a confrontar el texto de un precepto legal con la Constitución*”.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-1052 de 2001. M.P.: Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>20</sup> Corte Constitucional. Sentencia C- 173 de 2017. M.P. Alberto Rojas Ríos.

<sup>21</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-259 de 2016. M.P.: Luis Guillermo Guerrero Pérez.

## - PRIMER CARGO

El primer cargo, relativo a la reserva de ley estatutaria que la disposición acusada debía respetar, cumple con el requisito de claridad toda vez que la argumentación sigue un hilo conductor en el que se explican las siguientes premisas: (i) La competencia de la justicia especial para la paz es un asunto de Ley Estatutaria por vincularse la administración de la justicia especial para la paz; ii) la disposición demandada bajo cualquier interpretación regula la competencia material de la JEP; iii) luego, la materia de la disposición demandada le correspondía ser promulgada al legislador estatutario, no al ordinario.

El cargo cumple con el requisito de certeza, toda vez que recae sobre una proposición jurídica real que corresponde con las interpretaciones del parágrafo 1 del artículo 11, es decir, que la disposición acusada regula la competencia de la JEP sobre AENIFPU y terceros civiles, pues introduce el criterio (sea taxativo, enunciativo o aditivo) según el cual la JEP tiene competencia material sobre las conductas relacionadas con financiar, patrocinar, promover o auspiciar la conformación, funcionamiento y operación de grupos armados organizados al margen de la ley relacionados con el conflicto armado interno, lo que debería y está efectivamente reglado en una ley estatutaria. Para ello, se acudió a la aplicación de todos los métodos tradicionales de interpretación. En ese sentido, incluso en el caso en que la Corte Constitucional estimara que existe alguna otra interpretación que sea acorde a la Carta Política, de manera subsidiaria, debería pronunciarse sobre la exequibilidad condicionada de esta norma en el entendido que la proposición jurídica acá presentada no es una interpretación caprichosa, sino que es perfectamente plausible para un observador *in abstracto* extraer del texto demandado que dicho parágrafo regula la competencia de la JEP. Entonces, en este caso, igual se justifica el pronunciamiento de constitucionalidad en el sentido de excluir esta interpretación del ordenamiento jurídico.

El cargo también cumple con la especificidad requerida, debido a que se demuestra por medio de argumentos determinados, concretos, precisos y particulares, la vulneración constitucional que representa tener una disposición que debería estar reglada por medio de una ley estatutaria, pero que surtió el trámite de una ley ordinaria. Para ello, se acudió específicamente a las reglas constitucionales para determinar que una norma regula un tema propio de la administración de justicia.

El cargo resulta pertinente, debido a que se concentra en desarrollar un reproche constitucional de carácter abstracto que se refiere a la vulneración del artículo 152 y 153 de la Constitución en relación con las materias que pueden ser desarrolladas exclusivamente mediante leyes estatutarias y su procedimiento. A lo largo de la argumentación no se refieren suposiciones arbitrarias o prejuiciosas sobre la interpretación del artículo, sino que la demanda se ciñe a la interpretación adecuada según los mecanismos constitucionales y tradicionales de interpretación.

A su vez, el cargo resulta suficiente debido a que abre una duda sobre la constitucionalidad de la disposición que permite analizar y reafirmar a la Corte su jurisprudencia sobre las materias que deben ser reguladas en una ley estatutaria en un contexto de justicia transicional, tal como ya lo hizo antes en las Sentencias C-080 de 2018 y C-018 de 2018. Además, no se enuncian los argumentos, sino que se exponen de manera profunda y detallada a partir de las normas constitucionales y pronunciamientos relevantes para el caso de la Corte Constitucional.

## SEGUNDO CARGO

El segundo cargo, relativo a la violación de los artículos transitorios 5, 6, 16 y 17 del A.L. 01 de 2017, cumple con el requisito de claridad, toda vez que sigue un hilo conductor que lleva a quien lea esta demanda a comprender el contenido de la misma y las razones que la justifican. Lo que se defiende en este cargo es que el A.L. 01 de 2017 ya estableció la competencia material de la JEP frente a terceros y Agentes Estatales No Integrantes de la Fuerza Pública (en adelante AENIFPU), y que el párrafo demandado desconoce lo establecido en dichas normas y limita la competencia material de la JEP o la modifica frente a estas personas, configurándose así una violación de la Constitución Política. .

El cargo cumple con el requisito de certeza, toda vez que recae sobre una proposición jurídica real que corresponde con las interpretaciones del párrafo 1 del artículo 11, es decir, que la disposición acusada regula la competencia de la JEP sobre AENIFPU y terceros civiles, pues introduce el criterio (sea taxativo, enunciativo o aditivo) según el cual la JEP tiene competencia material sobre las conductas relacionadas con financiar, patrocinar, promover o auspiciar la conformación, funcionamiento y operación de grupos armados organizados al margen de la ley relacionados. En ese sentido, expone un problema de constitucionalidad de la norma en el caso en que la Corte Constitucional estimara que existe alguna otra interpretación que sea acorde a la Carta Política. Por lo cual, de manera subsidiaria, propone un pronunciamiento sobre la exequibilidad condicionada de esta norma en el entendido que no contradiga las normas superiores sobre la Competencia de la JEP en una interpretación taxativa o aditiva de la competencia material de la JEP.

El cargo también cumple con la especificidad requerida, debido a que se demuestra por medio de argumentos determinados, concretos, precisos y particulares, la vulneración constitucional que se deriva de contrastar el párrafo bajo estudio con las normas que regulan la competencia de la JEP que son de carácter superior.

El cargo resulta pertinente, debido a que se concentra en desarrollar un reproche constitucional de carácter abstracto que se refiere a la vulneración de los artículos transitorios 5, 6, 16 y 17 del A.L. 01 de 2017. A lo largo de la argumentación no se refieren suposiciones

arbitrarias o prejuiciosas sobre la interpretación del artículo, sino que la demanda se ciñe a la interpretación adecuada según los mecanismos constitucionales y tradicionales de interpretación.

A su vez, el cargo resulta suficiente debido a que abre una duda sobre la constitucionalidad de la disposición que permite analizar y reafirmar a la Corte su jurisprudencia sobre los criterios de competencia de la JEP y los límites de configuración legislativa del legislador ordinario para la regulación de la JEP según el Acuerdo Final de Paz y la Constitución Nacional. En esa medida, se explican a profundidad las últimas decisiones y normas que regulan la competencia de la JEP respecto de terceros y AENIFPU.

## **VI.II. CARGO PRIMERO: VIOLACIÓN DE LA RESERVA DE LEY ESTATUTARIA**

Dado que la disposición acusada regula términos sobre la competencia material que tiene la JEP, es menester hacer referencia al principio de reserva legal y de reserva de Ley estatutaria. Estos principios, según la Corte Constitucional, son una manifestación del principio de democracia y separación de poderes.<sup>22</sup> El principio de reserva legal en general exige que ciertas materias sean reguladas por el legislador y no a través de instituciones de menor jerarquía.<sup>23</sup> Siguiendo con lo anterior, la Corte ha manifestado que existe una reserva de ley formal en algunos casos frente a los cuales el Congreso es el único que puede tratar dichos asuntos, pues es el órgano que representa la voluntad popular. Estos casos son: i) las leyes orgánicas; ii) leyes estatutarias y marco; iii) cuando se decretan impuestos; o iv) cuando se expiden códigos.<sup>24</sup> La reserva de ley limita la potestad reglamentaria porque exige que ciertos asuntos sean regulados por medio de normas de rango legal.

Sin embargo, hay una serie de asuntos respecto de los cuales, no sólo es el Legislador el único competente para tratarlos, sino que además esto debe hacerse mediante el procedimiento constitucional dispuesto en el Artículo 153 para la promulgación de Leyes Estatutarias. Este procedimiento exige la mayoría absoluta del Congreso para la aprobación, modificación o para derogar las normas en una misma legislatura, además de un trámite de revisión previa de la Corte Constitucional.

Igualmente, en su artículo 152, la Constitución Política ha limitado las materias de las leyes estatutarias a las siguientes: (i) los derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección; (ii) la administración de justicia; (iii) la organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; (iv) el estatuto de la

---

<sup>22</sup> Corte Constitucional. Sentencia C -619 de 2012. M.P. Jorge Iván Palacio.

<sup>23</sup> Corte Constitucional. Sentencia C - 412 de 2015. M.P.: Alberto Rojas Ríos.

<sup>24</sup> Corte Constitucional. Sentencia C - 810 de 2014. M.P.: Mauricio González Cuervo.

oposición; (v) las funciones electorales; (vi) las instituciones y los mecanismos de participación ciudadana; (vii) los estados de excepción; y (viii) la igualdad electoral entre los candidatos de la presidencia de la República que reúnan los requisitos por ley establecidos para ello.

En este sentido, refiriéndose específicamente a la administración de justicia especial para la paz en el Proyecto de Ley Estatutaria de la JEP 08/16 de 2017, esta H. Corte ha manifestado que hay algunos asuntos que están incluidos bajo el tema de administración de justicia y por tanto deben ser regulados por medio de una ley estatutaria, como hay otros que son propios de leyes orgánicas y de leyes ordinarias.<sup>25</sup> Sin embargo, ha especificado a su vez la Corte que no todo tema de administración de justicia debe ser reglado por medio de una ley estatutaria, por lo que la reserva de la ley estatutaria sólo se predica en disposiciones que (i) afectan la estructura general de la administración de justicia; (ii) establecen y garantizan la efectividad de los principios generales sobre el tema; o (iii) desarrollan aspectos sustanciales de esta rama del poder público.<sup>26</sup>

En dicha oportunidad, manifestó la H. Corte que debido a que se entiende que la JEP no se encuentra dentro de la rama judicial y, por lo tanto, no le son aplicables las disposiciones consagradas en la Ley Estatutaria 270 de 1996, su forma de articulación en la estructura del Estado está fijada constitucionalmente en el Acto Legislativo 01 de 2017, de donde se extrae que por su contenido de naturaleza transicional es diferente de las otras jurisdicciones y tiene un derecho aplicable especial, en lo sustancial y en lo procedimental.

Debido a lo anterior, la Corte Constitucional ha dispuesto lo siguiente:

*“El Proyecto de Ley Estatutaria define los criterios interpretativos de dicha legislación (Título I); la naturaleza, objeto y principios de la JEP (Título II); **su competencia (Título IV)**, su estructura general (Título V); sus mecanismos de gobierno y administración (Título VI); su régimen de archivos (Título VII); el régimen contractual, laboral, disciplinario y presupuestal (Título VIII); los recursos y las acciones (Título X); y los mecanismos de coordinación con otras instituciones (Título XII).*

*Otros contenidos como el régimen de condicionalidad y los tratamientos especiales de justicia a que se refieren los artículos transitorios 1 y 5 del Acto Legislativo 01 de 2017, que tienen como objetivo garantizar los derechos de las víctimas y la seguridad jurídica, son de naturaleza estatutaria, pues forman parte de la administración de justicia dentro del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición. En consecuencia, de acuerdo con el artículo transitorio 5 citado, son de reserva de ley estatutaria los tratamientos especiales aplicables dentro de la jurisdicción y las condiciones que deben*

---

<sup>25</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-080 de 2018. M.P.: Antonio José Lizarazo.

<sup>26</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-370 de 2006. M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil y Marco Gerardo Monroy Cabra.

*cumplir los responsables para acceder a ellos”.*<sup>27</sup> (Subrayas fuera del texto).

Con esto, expresamente se indicó que los asuntos sobre la Competencia de la JEP regulados en el título IV de la finalmente promulgada Ley 1957 de 2019 son materias de Ley Estatutaria. La Corte decidió hacer esta aclaración expresa puesto que la normativa que estudió en dicha oportunidad era una ley de carácter mixto que incluía disposiciones de naturaleza estatutarias a la par de otras de carácter de Ley Orgánica y otras disposiciones de carácter ordinario. En ese sentido, decidió precisar qué apartes de la Ley tenían qué naturaleza.

Adicionalmente, la Corte estimó que esas materias no son las únicas en las que hay reserva de ley estatutaria, pues en virtud del artículo 66 transitorio de la Constitución Política, también se entiende como materia de ley estatutaria, en primer lugar, el tratamiento diferenciado para miembros de grupos ilegales y agentes del Estado responsables de hechos en el marco del conflicto armado y, en segundo lugar, los instrumentos judiciales y extrajudiciales de investigación y sanción, y finalmente, los criterios de selección y el tratamiento penal que se dará a los responsables de los hechos que no resulten seleccionados.<sup>28</sup>

Ahora bien, al contrastar esta regla constitucional de que lo relacionado con la Competencia de la JEP dispuesto en el Título IV de la Ley 1957 de 2019 fijado en la Sentencia C-080 de 2018 es materia de Ley Estatutaria, con la interpretación gramatical, histórica, finalista y sistémica del parágrafo demandado, tenemos que este habría sido promulgado en abierta vulneración de las normas para su formación. Ello, por cuanto el tema regulado en la disposición demandada no es otro sino el de introducir una condición para el acceso a la administración de justicia especial para la paz pues afecta la competencia material en casos de delitos en los que intervienen terceros o terceros y AENIFPU que se sometan voluntariamente.

Sea que entendamos esta expresión como taxativa, como enunciativa o como aditiva de dicha condición, el sentido que tiene esta norma es que el operador judicial en la JEP juzgue si procede o no la competencia de la JEP respecto de terceros y/o AENIFPU que se sometan voluntariamente. Veamos cada condición y su consecuencia jurídica. De ser **taxativa**, sólo las conductas que guarden una relación con “*financiar, patrocinar, promover o auspiciar la conformación, funcionamiento y operación de grupos armados organizados al margen de la ley relacionados con el conflicto armado interno*” serían de competencia de la JEP respecto de tercero o AENIFPU que se sometan voluntariamente. En caso de ser **enunciativa**, el operador judicial deberá tener en consideración el parágrafo bajo estudio

---

<sup>27</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-080 de 2018. M.P.: Antonio José Lizarazo.

<sup>28</sup> *Ibid.*

como un ejemplo de aquellas conductas que pueden ser aquellas “*conductas delictivas cometidas por causa con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado*”, sin que su competencia se restrinja al juzgamiento único de aquellas conductas relacionadas financiar, patrocinar, promover o auspiciar de diversas formas a grupos armados al margen de la Ley. En caso de ser **aditiva**, el párrafo lo que busca es que el operador judicial de la JEP entienda que, además de las normas sobre competencia material de la Ley Estatutaria de la JEP, siempre que la conducta cometida por un tercero y/o AENIFPU que se someta voluntariamente esté relacionada con financiar, patrocinar, promover o auspiciar de diversas formas a grupos armados al margen de la Ley, deberá entenderse que la JEP es competente para su juzgamiento.

Adicionalmente, valga señalar que la Corte Constitucional en el mismo examen del artículo 62 del Proyecto de Ley Estatutaria de la JEP explicó *in extenso* el criterio de competencia material que contenía esta normativa según la Constitución, artículo transitorio 6 (A.L. 01 de 2017), al abordar el Marco General de Constitucionalidad de todo el Proyecto de Ley. En dicha oportunidad, comprendió que la competencia material hacía referencia a la restricción de la JEP para investigar únicamente aquellas conductas por “*hechos cometidos (i) “con ocasión”; (ii) “por causa”; o, (iii) “en relación directa o indirecta” con el conflicto armado. El conector usado por la disposición es “o”, por lo que los hechos cometidos en cualquiera de las tres hipótesis han de entenderse sometidos a la competencia de la Jurisdicción Especial para la Paz.*” (Sentencia C-080 de 2018) Igualmente, elaboró una serie de consideraciones sobre los criterios para definir la conexidad de los hechos con el conflicto armado a partir de la jurisprudencia constitucional, normas de Derecho Internacional Humanitario (DIH) y de antecedentes en otros procesos de justicia transicional. En cualquier caso, concluyó la Corporación que “[s]in embargo, no se puede hacer primar de manera absoluta un criterio sobre el otro para definir la conexidad con el conflicto. Además, estos criterios pueden variar según el responsable. La JEP tendrá la facultad, como juez competente, de establecer en cada caso si el hecho ocurrió “por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado””.

Así bien, sin que contrastemos el párrafo demandado con la normativa estatutaria, también queremos notar que de acuerdo a la Corte Constitucional en la Sentencia C-080 de 2018 los criterios para establecer la conexidad con el conflicto armado de los hechos a investigar son un asunto propio de la facultad del Juez para definir la competencia de la JEP. Justamente, esto es lo que intenta incorporar el párrafo bajo examen, un criterio, que puede ser absoluto o no, pero bajo el cual se debe evaluar que las conductas relacionadas con “*financiar, patrocinar, promover o auspiciar la conformación, funcionamiento y operación de grupos armados organizados al margen de la ley relacionados con el conflicto armado interno*” sí son conexas con el conflicto armado Colombiano y, por tanto, competencia de la JEP. Tan es así, que, como explicamos en el alcance de la disposición, la misma subcomisión de Congresistas que había pedido la modificación de esta proposición, previa a su aprobación,

la cual finalmente no se surtió, indicó en su informe que estaba “[p]endiente una nueva redacción en la que no se señalen de manera taxativa las conductas que tienen relación con el conflicto armado.”<sup>29</sup> ”

De este modo, vemos cómo bajo cualquier interpretación, sin entrar a definir cuál de ellas es concordante con la Carta Política de fondo, estamos frente a una norma que establece una condición y una consecuencia jurídica que afectan la competencia material de la JEP sobre unos sujetos. La expresión, “*en los términos de la Ley Estatutaria de la JEP*” que contiene el párrafo, según lo arriba explicado, no implica que esta norma desarrolla legalmente la Ley Estatutaria, sino que la adiciona, en lo que respecta a los criterios para establecer la competencia material. Motivos por los cuales, el párrafo de este artículo es contrario al principio de reserva de Ley Estatutaria, contenido en los artículos 152 y 153 constitucionales.

### **VI.III. CARGO SEGUNDO: VIOLACIÓN DE ARTÍCULO TRANSITORIO DEL ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2017 Y LEY ESTATUTARIA QUE DEFINE LA COMPETENCIA DE LA JEP SOBRE TERCEROS Y AENIFPU.**

El presente cargo tiene lugar de forma subsidiaria en el entendido que haya una interpretación bajo la cual el párrafo 1 del artículo 11 de la Ley 1922 de 2018 no regula una materia de ley estatutaria, según se argumenta en el cargo anterior, sino que reglamenta un asunto para el cual el legislador ordinario sí estaba facultado. En dicho caso, la presente demanda plantea la necesidad de contrastar la norma bajo examen con los artículos del Acto Legislativo 01 de 2017 y de la Ley Estatutaria 1957 de 2019 que definen la competencia de la JEP respecto de terceros y AENIFPU y, por tanto, funcionan como parámetro de interpretación constitucional de la validez de dicho párrafo.

#### **1. Antecedentes sobre la competencia de la JEP en el Acuerdo Final de Paz**

En relación con la competencia de la JEP, acudiendo a la necesidad de consultar el Acuerdo Final de Paz como parámetro de interpretación constitucional de la validez de normas en los términos del A.L. 02 de 2017, encontramos a modo de antecedente de las normas que reglamentan esta jurisdicción el numeral 32 del Punto 5.1.2 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, donde se indica que el componente de justicia del SIVJRNR será aplicable a todos los que participaron de manera directa o indirecta en el conflicto armado. A su vez, el numeral dispuso lo siguiente:

---

<sup>29</sup> Congreso de la República. Gaceta 305 de 2018.

***"También serán de competencia de la Jurisdicción Especial para la Paz las conductas de financiación o colaboración con los grupos paramilitares, o con cualquier actor del conflicto, que no sean resultado de coacciones, respecto de aquellas personas que tuvieron participación activa o determinante en la comisión de los crímenes competencia de ésta jurisdicción [...]"*** (Negritas fuera del texto).

Cabe anotar que, según el diccionario, la palabra "también" se usa *"para indicar la igualdad, semejanza, conformidad o relación de una cosa con otra ya nombrada"*.<sup>30</sup> Teniendo en cuenta esta definición, si se realiza una interpretación gramatical del numeral 32 del punto 5.1.2. del Acuerdo, a partir del conector "también" es posible concluir que lo acordado entre el Gobierno y las FARC-EP, en relación con la competencia de la JEP, consistió en que esta jurisdicción no sólo sería competente para conocer de las conductas señaladas en el aparte citado, puesto que la misma tendría una competencia amplia para conocer de todos los hechos ocurridos en el marco del conflicto armado, cometidos por quienes, de manera directa o indirecta, hubieran tenido una participación en el mismo.

Es decir, que en el marco del Acuerdo Final se estableció que la JEP tendría una competencia amplia, compuesta de una competencia material, temporal y subjetiva. En este sentido, la competencia material de la JEP le permitiría conocer de todos los hechos ocurridos en el marco del conflicto armado. Por su parte, la competencia subjetiva recaería sobre todos aquellos que participaron de manera directa o indirecta en el conflicto armado, incluyendo AENIFPU.

## **2. Normas y jurisprudencia sobre competencia de la JEP en el Acto Legislativo 01 de 2017 a partir de las cuales se hace el juicio de constitucionalidad**

Por medio del artículo transitorio 16 del A.L. 01 de 2017 se estableció normativamente la competencia de la JEP frente a terceros. Es así como dicho artículo establece lo siguiente:

*"Las personas que sin formar parte de las organizaciones o grupos armados, hubieren contribuido de manera directa o indirecta a la comisión de delitos en el marco del conflicto, podrán acogerse a la JEP y recibir el tratamiento especial que las normas determinen, siempre que cumplan con las condiciones establecidas de contribución a la verdad, reparación y no repetición"*. (Subrayas fuera de texto).

Siguiendo con lo anterior, la competencia de la JEP frente a AENIFPU fue establecida por medio del artículo transitorio 17 del A.L. 01 de 2017. De acuerdo con dicha norma:

*"Se entiende por Agentes del Estado a efectos de la Jurisdicción Especial para la Paz toda persona que al momento de la comisión de la presunta conducta criminal estuviere*

---

<sup>30</sup> Real Academia Española, 2019. Recuperado de <https://dle.rae.es/srv/search?m=30&w=exclusivo>

*ejerciendo como Miembro de las Corporaciones Públicas, como empleado o trabajador del Estado o de sus Entidades Descentralizadas Territorialmente y por Servicios, que hayan participado en el diseño o ejecución de conductas delictivas, relacionadas directa o indirectamente con el conflicto armado. Para que tales conductas puedan ser consideradas como susceptibles de conocimiento por parte de la Jurisdicción Especial para la Paz, estas debieron realizarse mediante acciones u omisiones cometidas en el marco y con ocasión del conflicto armado interno, y sin ánimo de enriquecimiento personal ilícito, o en caso de que existiera, sin ser éste el determinante de la conducta delictiva".*  
(Subrayas fuera del texto)

El artículo transitorio 5 del mismo Acto Legislativo fue el que definió que debía entenderse, en término generales, como asunto de competencia material de la JEP, sin perjuicio de que se establecieran criterios para la valoración de esta competencia según los actores involucrados en las conductas como los que subrayamos de apartes del artículo transitorio 17. En dicha oportunidad, el Constituyente derivado indicó que la JEP, como componente de justicia del SIVJRNR:

*“administrará justicia de manera transitoria y autónoma y conocerá de manera preferente sobre todas las demás jurisdicciones y de forma exclusiva de las conductas cometidas con anterioridad al 10 de diciembre de 2016, por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, por quienes participaron en el mismo, en especial respecto a conductas consideradas graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario o graves violaciones de los Derechos Humanos.”*  
(Subrayas fuera del texto)

De esta forma, esta disposición establece como criterio de competencia material de la JEP que las conductas sean cometidas i) por causa, ii) con ocasión o iii) en relación directa o iv) indirecta con el conflicto armado. Añade como aclaración adicional sobre las conductas que pueden tener una conexión con el conflicto armado, que dicha competencia recaerá “especialmente” sobre infracciones al DIH o graves violaciones a los DD. HH. En ese sentido, en su inciso sexto, el mismo artículo transitorio aclara que para hacer la calificación jurídica propia del Sistema respecto de las conductas por las cuales sea competente “se basará en el Código Penal Colombiano y/o en las normas de Derecho Internacional en materia de Derechos Humanos (DIDH), Derecho Internacional Humanitario (DIH) o Derecho Penal Internacional (DPI), siempre con aplicación obligatoria del principio , de favorabilidad.”

Posteriormente, con el artículo transitorio 6, se definió el carácter prevalente de la competencia de la JEP. Dicha norma reitera que el carácter permanente aplica sobre aquellas conductas que guarden una conexión con el conflicto armado en los términos de la competencia material de la Jurisdicción:

*“Artículo transitorio 6°. Competencia prevalente. El componente de justicia del*

*SIVJRNR, conforme a lo establecido en el Acuerdo Final, prevalecerá sobre las actuaciones penales, disciplinarias o administrativas por conductas cometidas con ocasión, por causa o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, al absorber la competencia exclusiva sobre dichas conductas*". (Subrayas fuera de texto).

Ahora bien, la Corte constitucional, mediante su sentencia C-674 de 2017, realizó el control automático de constitucionalidad del A.L. 01 de 2017. En dicho fallo, esta corporación consideró que el trámite legislativo se había surtido en su totalidad, por lo cual se había dado cumplimiento a los principios de consecutividad e identidad flexible. En segundo lugar, en relación con la competencia de la JEP frente a terceros, la Corte identificó que el artículo transitorio 16 guardaba una conexidad material con lo plasmado en el Acuerdo Final, teniendo en cuenta que la responsabilidad de los terceros se encontraba fijada en el punto 5.1.2. del mismo. A su vez, indicó que "***se extiende su aplicación a quienes incurrieron en conductas***" que tienen que ver con la financiación y la colaboración de grupos al margen de la ley". (Negritas y subrayas fuera de texto). Frente a ese análisis en concreto, la Corte consideró que existía relación con lo dispuesto en el Acuerdo Final.

Siguiendo con lo anterior, la Corte en dicha providencia señaló que la competencia subjetiva de la JEP se encuentra determinada en los artículos transitorios 5, 16, 17 y 18 del A.L. 01 de 2017. De acuerdo con la Corte, la competencia subjetiva de la JEP recae sobre: i) combatientes de grupos al margen de la ley que hayan suscrito el Acuerdo de Paz; ii) terceros no combatientes que se acojan voluntariamente "respecto de las conductas que hayan implicado una contribución directa o indirecta a la comisión de delitos en el marco del conflicto"; iii) AENIFPU; iv) miembros de la Fuerza Pública, v) personas que hubieren cometido delitos en el marco de la protesta social o de los contemplados en la Ley de seguridad ciudadana, incluso si no guardan una relación objetiva con el conflicto armado.

Por último, la Corte Constitucional, en relación con la competencia de la JEP frente a terceros no combatientes y AENIFPU, declaró inexecutable apartes del artículo transitorio 16, para modular la competencia de esta jurisdicción frente a estos sujetos, en tanto que depende de su comparecencia voluntaria. En otras palabras, la única limitación que el A.L. 01 de 2017 contempla frente a la competencia de la JEP respecto de terceros y AENIFPU, según el examen automático realizado por la Corte Constitucional sobre la adecuación de esta norma a los ejes definitorios de la Constitución, es que se presente una aceptación voluntaria por parte de los mismos a esta jurisdicción, renunciando así al juez natural que se les hubiere asignado de manera ordinaria en la Constitución Nacional, más no a las modalidades de las conductas criminales que estos hayan ejercido.

Respecto de las conductas, la única restricción a la competencia de la JEP sobre personas no combatientes, incluso aquellas que denomina la misma Constitución como "financiadores", es cuando hubieren realizado actos de ejecución de los delitos que trata el

libro segundo capítulo quinto título décimo del Código Penal respecto de bienes inmuebles que hayan sido adquiridos mediante despojo o abandono forzado de acuerdo con el inciso 4to del Artículo Transitorio 5 del A.L. 01 de 2017.

### **3. Contradicción entre el párrafo demandado y las normas y jurisprudencia sobre competencia en la Ley Estatutaria de la JEP.**

El pasado 6 de junio, luego de resistirse alegando la inconveniencia política de algunos artículos que el Congreso de la República consideró infundada, el Presidente de la República promulgó la ley 1957 de 2019 Estatutaria de la Jurisdicción Especial para la Paz (referenciada como Ley 1957 de 2019 o Ley Estatutaria de la JEP). Dicho instrumento normativo contró con examen previo de constitucionalidad en la Sentencia C-080 de 2018.

El título IV del texto final revisado por la Corte Constitucional de la recién sancionada ley 1957 de 2019 regula la competencia de la JEP. Concretamente, el artículo 62 y el artículo 63 regulan la competencia material y personal de la JEP.

Respecto al artículo 62, en su inciso primero se desarrolla el punto previsto en el A.L. 01 de 2017 respecto a que la JEP es competente para conocer de los delitos cometidos por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, entendiéndose estos delitos como “**todas aquellas conductas punibles** donde la existencia del conflicto armado haya sido la causa de la comisión o **haya jugado un papel sustancial en la capacidad del perpetrador para cometer la conducta punible**, en su decisión de cometerla, en la manera en que fue cometida o en el objetivo para el cual se cometió, cualquiera sea la calificación jurídica que se le haya otorgado previamente a la conducta” (Negrillas fuera del texto).

En esta primera parte del inciso primero el legislador estatutario aclaró algunas condiciones para determinar que una conducta guarda una conexión con el conflicto armado. Al tiempo, nos advierte el inciso que esta competencia material será sin perjuicio de las reglas sobre competencia personal dispuestas en el artículo 63 de la misma Ley, lo que reafirma lo que hasta este punto se ha dicho sobre la modulación de la competencia personal frente a terceros civiles y AENIFPU de la JEP, en el sentido de que es competente cuando existe un sometimiento voluntario de estos sujetos. Sin embargo, es importante concluir que en materia de competencia material de la JEP respecto de crímenes cometidos por terceros y AENIFPU, no hay ninguna restricción a un tipo de delitos o conductas, más allá de su relación directa o indirecta con el conflicto armado.

Aún más, las condiciones establecidas por el legislador estatutario para establecer la conexión con el conflicto aclaró la H. Corte que resultan ser indicativas, en tanto que permiten que la JEP evalúe dicha relación, pero ninguna de ellas se puede aplicar como un

criterio absoluto que defina la competencia de la jurisdicción.<sup>31</sup>

Respecto a la competencia personal el inciso primero del artículo 63 establece que el funcionamiento de la JEP en principio es inescindible, se aplicará de manera simultánea e integral y sus decisiones ofrecerán garantías de seguridad jurídica a todos los anteriores. En el último inciso de dicho artículo se establece que la JEP también se aplica respecto de aquellos agentes del Estado que hubieren cometido delitos por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto. Además, reitera el punto definido por la Corte Constitucional en la sentencia C-674 de 2017, respecto a la diferenciación entre los agentes del Estado de la Fuerza Pública y los agentes del Estado que son civiles, teniendo en cuenta que sobre estos últimos la competencia de la JEP depende de su manifestación de voluntariedad. Sobre esta reiteración de los contenidos dispuestos en la Constitución, la Corte estimó que ellos no hacían la norma inconstitucional, sino que se justificaban para garantizar la aplicación y regulación integral de las normas que regulan la JEP. No obstante lo cual, el legislador estatutario no estaba facultado mediante estas normas de carácter inferior para reformar la Constitución:

*“La reproducción de disposiciones constitucionales con el objeto de incorporarlas a la regulación integral de la Jurisdicción Especial Para la Paz, no plantea por sí misma un problema de constitucionalidad, pero evidentemente no habilita al legislador estatutario para modificarlas o derogarlas por cuanto tal incorporación no cambia su naturaleza constitucional.*

Así entonces, ni del texto de la Ley Estatutaria, ni del texto de la Sentencia C-080 de 2018 se puede evidenciar que esta norma hubiera definido la existencia de una lista taxativa de conductas de las que podría conocer la JEP respecto de terceros y AENIFPU cuando su comparecencia sea voluntaria. A contrario sensu, el párrafo demandado en lugar de desarrollar algún aspecto ya definido en la Ley Estatutaria, introduce un nuevo criterio de conexidad de las conductas con el conflicto el cual es el hecho de que estén relacionadas con financiar, patrocinar, promover o auspiciar la conformación, funcionamiento y operación de grupos armados organizados al margen de la ley.

El que aparezcan determinadas estas conductas en este párrafo llama la atención a la luz del párrafo 4 del artículo 63, de donde se concluye que la declaración de voluntad de someterse a la JEP, en primer lugar, se hace respecto a la comisión de delitos (sin ninguna clasificación) en el marco del conflicto armado y con el compromiso de cumplir con las condiciones establecidas de contribución a la verdad, reparación y garantías de no repetición.

Esto es sostenido por la Corte Constitucional en tanto se pretende un máximo de justicia y rendición de cuentas sobre las violaciones a los derechos humanos ocurridas en relación

---

<sup>31</sup> Corte Constitucional, C-080 de 2018

con el conflicto. Tan es así, que la misma Corte aclaró que la obligación de aportar verdad plena también se predica respecto de terceros y AENIFPU respecto de **todas** las conductas, y no sólo de las pocas que están determinadas en la disposición demandada. Esto tiene una razón de ser y es la satisfacción en la mayor medida de los derechos de las víctimas dentro del componente de justicia del SIVJNRN.<sup>32</sup>

De acuerdo con lo anterior, sea que el párrafo demandado establezca una lista taxativa de conductas que conforman la competencia material de la JEP o que establezca un criterio adicional según el cual la JEP siempre debería interpretar dichas conductas como conexas con el conflicto se estarían vulnerando las disposiciones estatutarias según las cuales no existen criterios absolutos, ni una lista taxativa que se le deba imponer al juez para valorar la competencia de la Justicia Especial para la Paz. La única posibilidad de exequibilidad de la norma, en ese entendido, sería que el párrafo demandado incluyera una regla según la cual, en consonancia con la Ley Estatutaria, el juez conserva plena autonomía para la determinación a partir de los criterios objetivos de competencia material si una conducta guarda o no relación con el conflicto. De manera que las conductas enunciadas por el párrafo son meramente enunciativas y no restringen de ninguna manera la competencia de la JEP para el juzgamiento de delitos cometidos por terceros o AENIFPU que se sometan voluntariamente.

#### **4. Violación de los artículos transitorios 5, 6, 16 y 17 del Acto Legislativo 01 de 2017**

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones sobre los fundamentos constitucionales que sustentan este examen de constitucionalidad, en este aparte desarrollamos cómo este párrafo desconoce los artículos transitorios 5, 6, 16 y 17 del A.L. 01 de 2017, por cuanto limitan la competencia de la JEP en relación con terceros y AENIFPU que se sometan voluntariamente a la misma bajo al menos una de sus posibles interpretaciones.

Lo anterior se debe a que el aparte establece que la JEP sólo:

*“[...] será competente de manera exclusiva y prevalente para conocer de las conductas delictivas cometidas por causa con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado [...] relacionados con financiar, patrocinar, promover o auspiciar la conformación, funcionamiento y operación de grupos armados organizados al margen de la ley relacionados con el conflicto armado interno”.*

Con respecto al artículo transitorio 5, la misma Corte Constitucional decidió que este

---

<sup>32</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-080 de 2018

era una norma con respecto a la cual contrastar la Ley Estatutaria de la JEP para establecer si esta era conforme a la competencia material de la JEP. Al realizar este mismo estudio con respecto al parágrafo 1 del artículo 11 bajo estudio, notamos que la competencia material no restringió las conductas sobre las cuales versaría el juzgamiento de terceros o AENIFPU. Al contrario, establecer que sólo sería competente para el juzgamiento de estas conductas taxativas estaría contradiciendo el criterio adicional para definir la competencia material según el cual la JEP sería competente en especial respecto de aquellas conductas que constituyan infracciones al DIH o graves violaciones al DIDH. Ello por cuanto hay conductas que tienen la naturaleza de ser este tipo de crímenes de connotación internacional de los cuales los terceros pudieron ser partícipes pero que no están relacionados con *“financiar, patrocinar, promover o auspiciar la conformación, funcionamiento y operación de grupos armados organizados al margen de la ley relacionados con el conflicto armado interno”*.

Por otra parte, la estructura de la JEP aprobada por la H. Corte Constitucional partió del modelo de competencia material que identificó como únicos criterios las distintas modalidades de conexión de las conductas con el conflicto armado que presupone el artículo transitorio 5 del A.L. 01 de 2017. En este sentido, adicionar un nuevo criterio según el cual todas las conductas *“relacionados con financiar, patrocinar, promover o auspiciar la conformación, funcionamiento y operación de grupos armados organizados al margen de la ley relacionados con el conflicto armado interno”* son conexas con el conflicto estaría modificando la Constitución Nacional. Ello sólo es posible en una reforma de la Constitución que respete los procedimientos para su formación, incluyendo la competencia del legislador para reformar nuestra Carta Política sin sustituir sus ejes definitorios, y, además, que desarrolle de buena fe el Acuerdo Final de Paz en los términos del A.L. 02 de 2017, y no a través de una normativa promulgada por el legislador ordinario.

En ambos casos, sea que adicione una condición o que establezca una lista taxativa de conductas que son competencia de la JEP, la consecuencia jurídica de este artículo recae sobre la competencia prevalente de la jurisdicción. En esa medida, no sólo afecta la competencia material dispuesta en el artículo transitorio 5, sino la facultad de la JEP de asumir de manera exclusiva y prevalente la competencia respecto de todos los delitos cometidos en conexión con el conflicto armado como lo dispone el artículo transitorio 6, que para el caso de terceros y AENIFPU depende de la manifestación del sometimiento voluntario a la jurisdicción. En el supuesto del parágrafo bajo examen interpretado como una lista taxativa, la JEP no tendría competencia prevalente y exclusiva sobre aquellas conductas fuera de dicha lista. En supuesto de adicionar un criterio de conexidad, se tiene que la JEP siempre tendría competencia prevalente respecto de las conductas descritas por el parágrafo. Ambos supuestos serían contrarios a los términos y casos bajo los cuales el Constituyente derivado señaló que era competente de forma prevalente la JEP, que sólo incluía aquellas conductas que guardaran conexión con el conflicto armado.

Asimismo, el desconocimiento de los artículos transitorios 16 y 17 no se presenta en relación con la competencia subjetiva o personal de la JEP, ya que el aparte demandado no la limita propiamente frente a los terceros y AENIFPU que se sometan voluntariamente. En lugar de ello, proponemos contrastar el párrafo demandado frente a dichas normas, en tanto que estas fueron las disposiciones especiales sobre la competencia de la JEP respecto de terceros y AENIFPU, y en ninguno de estos artículos se agregó tampoco alguna consideración adicional sobre una lista de conductas que serían competencia de la JEP. En caso de haberse modulado la competencia material sobre estas personas, el Constituyente pudo haberlo hecho incluyendo condiciones o consideraciones en estos artículos. Sin embargo, ello no sucedió, ni tampoco fue considerado en el examen automático de constitucionalidad hecho por la H. Corte en la Sentencia C-674 de 2017 respecto de dichos artículos.

Con todo, la norma bajo estudio sí desconoce la competencia material (artículo transitorio 5), su carácter prevalente (artículo transitorio 6) en consonancia con las normas especiales respecto de terceros o AENIFPU en la JEP (artículos transitorios 16 y 17) bajo una interpretación según la cual el párrafo define una lista taxativa de conductas delictivas cometidas por AENIFPU y/o terceros que se sometan voluntariamente a la jurisdicción que serán las únicas que se considerarán como cometidas en el marco, con ocasión, en relación directa o indirecta con el conflicto armado pues encuentren relacionadas con financiar, patrocinar, promover o auspiciar grupos armados al margen de la Ley. Esto sucede puesto que se estaría restringiendo la competencia de la JEP según como se definió en la Constitución Política de Colombia en la reforma que creó esta Jurisdicción, el A.L. 01 de 2017, como desarrollo conexo y adecuado para el cumplimiento del Acuerdo Final de Paz. Igualmente, se desconocen estas normas constitucionales si el párrafo del artículo demandado define un nuevo criterio de conexión con el conflicto armado aplicable para terceros y/o AENIFPU, pues con ello se estaría modificando directamente la Constitución Política a través de una Ley Ordinaria.

En conclusión, suponiendo que esta norma no regula un asunto sujeto a reserva de Ley Estatutaria (Cargo Primero), ni que tampoco busca modificar la Constitución adicionando un criterio de competencia material o contradecirla al establecer una lista taxativa de conductas que restrinjan la competencia material de la JEP (Cargo Segundo), la única interpretación bajo la cual el artículo demandado sería acorde a la Carta es en el entendido que este párrafo no modifica, adiciona o regula la competencia material en los términos del A.L. 01 de 2017 o la Ley Estatutaria de la JEP, sino que expone unas conductas a modo enunciativo que pueden ser de competencia de la JEP respecto de terceros y/o AENIFPU, sin perjuicio de que el juez conserve plenas facultades para determinar la competencia de la jurisdicción en cada caso según los criterios objetivos dispuestos para ello en la Constitución Política y la misma Ley Estatutaria.

## **VII. PRETENSIONES**

Teniendo en cuenta los argumentos esgrimidos a lo largo de la presente demanda, solicitamos respetuosamente a la Honorable Corte Constitucional lo siguiente:

1. Que declare la inexecutable del parágrafo 1 del artículo 11 de la ley 1922 de 2018 por la existencia de vicios de procedimiento en su trámite, al violar la reserva de ley estatutaria dispuesta en los artículos 152 y 153 de la C.P..

Subsidiariamente, en el hipotético caso en que la Corte decida que no existieron vicios de procedimiento, le solicitamos a esta honorable Corte lo siguiente:

2. Que declare executable del parágrafo 1 del artículo 11 de la Ley 1922 de 18 de julio de 2018 en el entendido que esta norma no modifica, adiciona o regula la competencia material de la JEP en los términos del artículo transitorio 5, 6, 16 y 17 del A.L. 01 de 2017 o el artículo 62 de la Ley 1957 de 2017, sino que expone unas conductas, a modo enunciativo, que pueden ser de competencia de la JEP respecto de terceros y/o AENIFPU, sin perjuicio de que el juez conserve plenas facultades para determinar la competencia de la jurisdicción en cada caso según los criterios objetivos dispuestos para ello en la Constitución Política y la misma Ley Estatutaria.

## **VIII. NOTIFICACIONES**

Fijamos como domicilio común para la recepción de notificaciones la carrera 10 #15-39 oficina 507, Edificio Unión, Bogotá D.C. Teléfono 7044233