

Sentencia C-047/20

Referencia: expediente D-13.345

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 141 de la Ley 1955 de 2019, «por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022, Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad».

Demandante: María del Pilar Bahamón Falla.

Magistrada Sustanciadora:

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Bogotá, D. C., doce (12) de febrero de dos mil veinte (2020).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en virtud de sus atribuciones constitucionales y de conformidad con el procedimiento establecido en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, la ciudadana María del Pilar Bahamón Falla, en calidad de secretaria ejecutiva de la Jurisdicción Especial para la Paz, demandó el artículo 141 de la Ley 1955 de 2019, «por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022, Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad»[1].

2. Mediante Auto del 15 de julio de 2019, el despacho de la magistrada ponente admitió la demanda presentada, en relación con los cargos por la presunta violación de los artículos transitorios 5 (parágrafo 2) y 7 (inciso 9) del Acto Legislativo 01 de 2017, y 1 (inciso 2) del Acto Legislativo 02 de 2017.

En la misma oportunidad, inadmitió el cargo relativo al incumplimiento de los requisitos exigidos para el trámite de debate y aprobación del proyecto de ley n.º 311 de 2019 Cámara – 277 de 2019 Senado, que culminó con la sanción de la Ley 1955 de 2019, por no satisfacer la totalidad de los requisitos establecidos en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991.

3. En razón de que la demandante guardó silencio frente a las falencias encontradas[2], en Auto del 6 de agosto de 2019, el despacho dispuso continuar con el trámite de constitucionalidad respecto del cargo admitido.

En consecuencia, comunicó la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Congreso de la República, a los ministerios de Justicia y del Derecho y de Hacienda y Crédito Público, y al Departamento Nacional de Planeación (artículos 244 de la Constitución y 11 del Decreto 2067 de 1991). Así mismo, invitó a intervenir a la Unidad de Investigación y Acusación (UIA) de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), a la Fiscalía General de la Nación, al Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ), a la Corporación Excelencia en la Justicia (CEJ), al Instituto Colombiano de Derecho Procesal, al Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia), y a las Facultades de Derecho de las universidades Rosario, Externado, Nacional y de Antioquia. Por último, ordenó correr traslado al Procurador General de la Nación para que rindiera concepto sobre el asunto y fijar en lista el proceso para intervenciones

ciudadanas (artículo 242 de la Constitución, numerales 1 y 2).

4. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Sala Plena de la Corte Constitucional procede a decidir la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la norma demandada, tal y como fue publicado en el Diario Oficial n.º 50.964 del 25 de mayo 2019:

«LEY 1955 DE 2019

(mayo 25)

Por el [sic] cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

"Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad".

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

ARTÍCULO 141. UNIDAD DE INVESTIGACIÓN Y ACUSACIÓN (UIA) DE LA JURISDICCIÓN ESPECIAL PARA LA PAZ (JEP). El Estado, por intermedio del Gobierno nacional, garantizará la autonomía administrativa, técnica y presupuestal de la Unidad de Investigación y Acusación (UIA) de la Jurisdicción Especial para la Paz, para lo cual podrá hacer uso del plan de inversiones para la paz, contenido en el artículo 3 del Acto Legislativo número 01 de 2016.

Con el fin de garantizar el funcionamiento y autonomía administrativa, técnica y presupuestal de la Unidad de Investigación y Acusación (UIA), el Director ejercerá de manera exclusiva e independiente todas las funciones que correspondan para determinar la estructura y funcionamiento de la Unidad de Investigación y Acusación (UIA) de la Jurisdicción Especial para la Paz.

PARÁGRAFO. El Director de la Unidad de Investigación y Acusación (UIA) en desarrollo de tal facultad, asignará la planta de personal que corresponda a cada dependencia, podrá variarla cuando lo considere necesario y establecerá el manual de requisitos y funciones de cada uno de los empleos.

La unidad de investigación y acusación de la Jurisdicción Especial para la Paz se identificará como una sección en el Presupuesto General de la Nación.

En ejercicio de estas atribuciones, el Director de la Unidad de Investigación Acusación (UIA), no podrá crear, con cargo al Tesoro, obligaciones que excedan el monto global fijado asignado en el Presupuesto a la unidad de investigación y acusación de la JEP».

III. LA DEMANDA

La demandante divide su escrito en dos partes. En la primera interpreta el alcance normativo de

la disposición impugnada y en la segunda precisa las razones por las cuales, a su juicio, el artículo 141 de la Ley 1955 de 2019 contradice lo dispuesto en los artículos transitorios 5 (párrafo 2) y 7 (inciso 9) del Acto Legislativo 01 de 2017, y 1 (inciso 2) del Acto Legislativo 02 de 2017.

1. En la primera sección de la demanda, la actora asegura que la norma acusada dispone que la UIA es una institución que, si bien ejerce sus funciones en el marco de la actividad de la Jurisdicción para la Paz, para el desarrollo de las mismas posee una «completa e irrestricta autonomía administrativa, técnica y presupuestal». Lo anterior, en la medida en que (i) así lo indica textualmente su inciso primero; (ii) la norma prevé que el director de la UIA definirá, de manera exclusiva e independiente, la estructura y funcionamiento de la entidad, para lo cual asignará la planta de personal de cada dependencia y establecerá el manual de requisitos y funciones de cada uno de los empleos; y (iii) su párrafo prescribe que la UIA se identificará como una sección en el Presupuesto General de la Nación.

2. En la segunda parte del libelo, antes de explicar las razones por las cuales el texto normativo demandado viola la Constitución, la demandante hace mención al alcance constitucional, legal y jurisprudencial de los principios de autonomía e independencia judicial y de autonomía administrativa y presupuestal de la Rama Judicial. En relación con este último, concluye que de conformidad con la Sentencia C-285 de 2016, la autonomía administrativa y presupuestal de la Rama Judicial y de la JEP «no se traduce en que la gestión de los recursos destinados al cumplimiento de las funciones jurisdiccionales deba radicar en cabeza de cada uno de los órganos que ejercen esas funciones, por el contrario, implica la existencia de una institucionalidad encargada del gobierno y administración del poder judicial».

3. Añade que para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (en adelante Acuerdo Final), en el párrafo 2 del artículo transitorio 5 del Acto Legislativo 01 de 2017 se dispuso que «el Secretario Ejecutivo y el Presidente o la instancia de gobierno de la JEP que los magistrados de la misma definan, **ejercerán de manera exclusiva**, y solo durante el tiempo de vigencia de la misma, todas las funciones asignadas a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura establecidas en el Acto Legislativo número 02 de 2015 y en la Ley 270 de 1996 respecto al gobierno y administración de esta Jurisdicción» (negrilla de la demanda). En similar sentido, comenta que el inciso 9 del artículo transitorio 7 ejusdem reitera que «[I]a Secretaría Ejecutiva se encargará de la administración, gestión y ejecución de los recursos de la Jurisdicción Especial para la Paz».

Explica que en la Sentencia C-674 de 2017, la Sala Plena de este Tribunal avaló que las funciones de gobierno y administración de la JEP no hubiesen quedado radicadas en el Consejo Superior de la Judicatura, sino en sus instancias endógenas, es decir, en el Órgano de Gobierno, la Presidencia de la jurisdicción y la Secretaría Ejecutiva, quienes de manera articulada y cohesionada deberán cumplir con las mismas funciones asignadas a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

En este orden, la accionante estima conveniente destacar que al tenor de lo preceptuado en el inciso 5 del artículo transitorio 7 del Acto Legislativo 01 de 2017, la UIA tiene por función principal realizar las investigaciones correspondientes y adelantar el ejercicio de la acción penal ante el Tribunal para la Paz. En este sentido, la misma norma prevé que «los fiscales serán nombrados y posesionados por el Director de la Unidad, quien tendrá plena autonomía para seleccionarlos y nombrarlos, así como a los demás profesionales que requiera para hacer parte de la Unidad». Sobre el particular, indica que en la Sentencia C-088 de 2018, la Corte hizo énfasis

en la autonomía e independencia de los fiscales que forman parte de la UIA. No obstante, en criterio de la demandante, esta autonomía e independencia funcional no puede confundirse con la administración, gestión y ejecución de los recursos de la Unidad, funciones que por virtud de lo prescrito en los artículos transitorios 5 y 7 del Acto Legislativo 01 de 2017 están a cargo de la Secretaría Ejecutiva de la JEP.

Resalta que a pesar de lo anterior, la norma demandada le atribuye al director de la UIA la facultad exclusiva e independiente de administrar, gestionar y ejecutar sus propios recursos, así como de determinar su propia estructura y funcionamiento. De este modo, «esta disposición dota a la UIA de funciones que en las normas constitucionales ya señaladas corresponden a la Secretaría Ejecutiva de la JEP bajo el direccionamiento del Órgano de Gobierno y su presidente, y en consecuencia transgrede el ordenamiento constitucional».

4. La actora afirma que el punto 5.1.2 del Acuerdo Final, que enumera los principios básicos del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición, establece que el Estado garantizará la autonomía administrativa y la suficiencia y autonomía presupuestal de ese Sistema y que se creará una Secretaría Ejecutiva que se encargará de la administración, gestión y ejecución de los recursos de la JEP bajo la orientación de su presidencia.

En este sentido, advierte que el inciso 2 del artículo 1 del Acto Legislativo 02 de 2017 preceptúa que «[l]as instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final. En consecuencia, las actuaciones de todos los órganos y autoridades del Estado, los desarrollos normativos del Acuerdo Final y su interpretación y aplicación deberán guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final».

En su opinión, la norma impugnada, al otorgarle al director de la UIA la facultad de administrar, gestionar y ejecutar sus propios recursos, transgrede el deber constitucional del Estado relativo a que los desarrollos normativos del Acuerdo Final guarden coherencia con lo acordado. Esto, en la medida en que desconoce que el punto 5.1.2 del Acuerdo Final determina que la Secretaría Ejecutiva de la JEP se encargará, justamente, del ejercicio de esas funciones para todos los órganos que conforman esa jurisdicción, entre ellos la UIA.

5. Adicionalmente, la accionante manifiesta que los artículos 123 y 124 de la Ley 1957 de 2019, Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz, incluyen a esa jurisdicción como una sección de gastos de funcionamiento del Presupuesto de Gastos de la Nación y le atribuyen a la Secretaría Ejecutiva facultades de contratar, comprometer y ordenar el gasto de la JEP. Señala que en la Sentencia C-080 de 2018, la Corte Constitucional estimó que ambas disposiciones buscan garantizar el funcionamiento y autonomía administrativa y presupuestal de la JEP, propósito que es coherente con lo prescrito en el ya citado parágrafo 2 del artículo transitorio 5 del Acto Legislativo 01 de 2017.

Al respecto, aclara que el Decreto 2107 de 2017 estableció que la JEP es una sección presupuestal en el Presupuesto General de la Nación, por lo que su secretario ejecutivo se encargará de la administración, gestión y ejecución de los recursos de la jurisdicción, quedando habilitado para suscribir convenios, contratar, comprometer recursos y ordenar el gasto a nombre de la JEP.

Por todo lo anterior, considera que la norma acusada, al incluir una sección en el Presupuesto General de la Nación para la UIA y otorgar al director de este órgano las facultades de contratar y

comprometer a nombre de la persona jurídica, y ordenar su gasto, también vulnera los artículos 123 y 124 de la Ley 1957 de 2019.

IV. INTERVENCIONES

1. Unidad de Investigación y Acusación de la Jurisdicción Especial para la Paz

El director de la UIA, Giovanni Álvarez Santoyo, solicita a la Corte Constitucional que declare la exequibilidad del artículo 141 de la Ley 1955 de 2019.

Para sustentar su petición, argumenta que el reconocimiento de la autonomía administrativa, técnica y presupuestal de la UIA no supone la fragmentación de la JEP. A su juicio, lo único que prevé el artículo 141 de la Ley 1955 de 2019 «es la normal y necesaria independencia del ente investigativo de la justicia transicional». Al respecto, indica que al ser la Fiscalía General de la Nación un órgano análogo a la UIA, corresponde tener en cuenta que el inciso 2 del artículo 249 de la Constitución sí reconoce autonomía técnica, administrativa y presupuestal de esa entidad.

En relación con la autonomía presupuestal de la UIA, advierte que tal previsión «no afecta la función ni el propósito del Sistema [Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición], por el contrario, con ello se permite garantizar los principios de independencia y autonomía judicial». Considera que el hecho de que el artículo 111 de la Ley Estatutaria 1957 de 2019 asigne a la Secretaría Jurídica de la JEP la función de administrar y ejecutar los recursos de la Jurisdicción no significa que la norma censurada vulnere esta determinación del Legislador. Por el contrario, con la expedición del artículo demandado, dicha autonomía «se fortalece y se privilegia» porque garantiza la independencia del órgano encargado de la investigación de los delitos de conocimiento de la JEP.

De otro lado, afirma que en caso de que se compruebe la incompatibilidad entre el artículo 141 de la Ley 1955 de 2019 y la Ley Estatutaria 1957 del mismo año, «es claro que la norma que debe primar, acudiendo al criterio de especialidad, es la del Plan de Desarrollo», por cuanto, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional[3], la ley del Plan Nacional de Desarrollo tiene prevalencia en el ordenamiento jurídico frente a otras leyes.

El director de la UIA también sostiene que para el cumplimiento de las funciones a su cargo requiere de un presupuesto, el cual, antes de la expedición del artículo acusado, era administrado por la Secretaría Ejecutiva de la JEP. Sobre el particular, agrega que la UIA «ha realizado trámites para cubrir necesidades que impactan directamente la eficacia de sus funciones constitucionales y legales, encontrando numerosas dificultades administrativas, a través de la Secretaría Ejecutiva, que impiden el acceso a los recursos y el cubrimiento de [sus] necesidades». Además, la UIA manifiesta desconocer «las razones por las cuales se presentan las barreras administrativas antes indicadas» y aclaró que los recursos que le son asignados –los cuales para el año 2019 correspondieron al 17% del total de los gastos de funcionamiento de la JEP y al 4% del presupuesto de inversión de esa jurisdicción– «no son ni convenientes, ni consecuentes, ni suficientes (...) para investigar alrededor de cincuenta años de conflicto».

Añade que en virtud de lo preceptuado en el artículo 111 de la Ley Estatutaria 1957 de 2019, la Secretaría Ejecutiva tiene la responsabilidad de administrar y ejecutar los recursos de la JEP, bajo la orientación de la Presidencia o de la instancia de gobierno de la Jurisdicción. El artículo 110 de la misma normativa prevé que el Órgano de Gobierno estará integrado por el director de la UIA, dos magistrados de las Salas de la JEP y dos magistrados del Tribunal Especial para la Paz. En su criterio, lo anterior implica que en el Órgano de Gobierno «el Director de la Unidad

de Investigación y Acusación siempre se encontrará en desventaja deliberativa» para definir la administración y ejecución de los recursos de la JEP.

Para concluir, la UIA, por intermedio de su director, resalta que en el derecho comparado, los organismos creados por Naciones Unidas para enjuiciar a los responsables que participaron en la comisión de delitos de lesa humanidad, crímenes de guerra y genocidio siempre han gozado de autonomía misional, técnica y administrativa frente a la magistratura y a los gobiernos nacionales y extranjeros[4]. Así mismo, aduce que en contextos de transición de la guerra a la paz, a los órganos investigadores se les ha encomendado la misión de velar por la protección de las víctimas y los testigos y la conservación de las pruebas. Por esta razón, dice, se ha reconocido su autonomía técnica, administrativa y presupuestal, con el fin de que puedan actuar con la mayor prontitud y diligencia y también desplegar recursos logísticos y humanos en el territorio.

2. Juan Carlos Delgado D'aste, fiscal de la Unidad de Investigación y Acusación de la Jurisdicción especial para la Paz

El fiscal de la UIA de la JEP Carlos Delgado D'aste interviene en el presente proceso con el fin de solicitar a la Corte que declare la exequibilidad del artículo 141 de la Ley 1955 de 2019.

En su escrito, afirma que la norma acusada no prevé que la UIA dejará de formar parte de la JEP. Por el contrario, «lo que buscó la norma, de manera acertada, fue: (i) mantener y fortalecer la independencia de la JEP, tanto jurídica como presupuestalmente, y (ii) garantizar la plena autonomía del órgano investigativo del componente justicia».

Respecto de la autonomía presupuestal de la UIA, que reconoce el artículo 141 de la Ley 1955 de 2019, precisa que la identificación de la UIA como una sección en el Presupuesto General de la Nación «en nada interfiere en la ejecución del presupuesto de la Jurisdicción Especial para la Paz en cabeza de la Secretaría Ejecutiva».

En este sentido, el interviniente sostiene que dentro de un Estado democrático como el colombiano no debería causar conmoción la independencia administrativa, técnica y presupuestal de la UIA, en la medida en que es claro que, de manera general, la función de investigar los delitos no debe depender presupuestalmente de los lineamientos que, para el efecto, decidan quienes ejercen la función de juzgar. En este punto, puso de presente que, antes de la expedición de la norma impugnada, las funciones de administración y ejecución de los recursos de la UIA estaban a cargo de la Secretaría Ejecutiva, cuyo titular no solo es nombrado por los magistrados del Tribunal en pleno, sino que adicionalmente «actúa bajo los lineamientos del Órgano de Gobierno (integrado por ocho magistrados y el Director de la Unidad de Investigación y Acusación) y por la presidencia de la Jurisdicción Especial para la Paz (ocupada por un magistrado)».

3. Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Justicia y del Derecho, y Departamento Nacional de Planeación

En escrito de intervención conjunta, la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República, Clara María González Zabala; el delegado del Ministro de Hacienda y Crédito Público, Juan Carlos Puerto Acosta; la apoderada del Ministerio de Justicia y del Derecho, Ángela María Bautista Pérez; y la apoderada del Departamento Nacional de Planeación, Juliette Astrid Gaviria Valencia, presentaron los siguientes argumentos dirigidos a demostrar que la norma acusada fue tácitamente derogada por la Ley 1957 de 2019, Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz. Por tanto, solicitan la inhibición de la Corte para emitir un

pronunciamiento de fondo.

Afirman que el artículo 141 de la Ley 1955 de 2019 fue tácitamente derogado por los artículos 111, 123 y 124 de la Ley 1957 de 2019, «en lo relacionado con los aspectos administrativos y presupuestales de la Jurisdicción». Lo anterior, toda vez que esta última no solo es posterior a la ley que contiene el precepto demandado, sino que también regula de forma especial y sistemática el gobierno y administración de la JEP, así como su régimen presupuestal.

En cuanto a la autonomía presupuestal que le atribuye el artículo impugnado a la UIA, las entidades sostienen que los artículos 111, 123 y 124 de la Ley Estatutaria 1957 de 2019 establecen que, en virtud de la autonomía presupuestal de que es titular la JEP, esta se identificará como una sección del Presupuesto General de la Nación, y que la Secretaría Ejecutiva de esa Jurisdicción ejercerá las facultades que se derivan de dicha autonomía.

Conforme a lo anterior, en opinión de las entidades intervinientes, la incompatibilidad entre, por un lado, el artículo 141 de la Ley 1955 de 2019 y, por otro, los artículos 111, 123 y 124 de la Ley 1957 de 2019 «resulta evidente», pues mientras el artículo 141 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo le reconoce autonomía presupuestal a la UIA, los artículos citados de la Ley Estatutaria 1957 de 2019 identifican a la JEP como una sección en el Presupuesto General de la Nación y le confieren a la Secretaría Ejecutiva de la Jurisdicción la facultad para contratar, ordenar el gasto y administrar los recursos de la JEP.

En este sentido, aseguran que luego de la promulgación de la Ley 1957 de 2019, no es posible considerar que la UIA tiene autonomía presupuestal, «pues al ser la JEP una verdadera "jurisdicción con diferentes órganos"[5], [y] la UIA tan solo uno de ellos, su autonomía presupuestal y administrativa entraría en conflicto con la autonomía presupuestal y administrativa reconocida a la JEP como un todo». Al respecto, añaden que «no podría una misma persona jurídica ser una sección del Presupuesto General de la Nación, con autonomía presupuestal, y, a la vez, ser uno de sus órganos otra sección del Presupuesto General de la Nación también con autonomía presupuestal».

Además, precisan que la norma no está produciendo efectos jurídicos, en la medida en que en el proyecto de la ley anual de presupuesto para la siguiente vigencia, la UIA no fue incluida como una sección del Presupuesto General de la Nación.

Respecto de la autonomía administrativa que el artículo 141 de la Ley 1955 de 2019 le atribuye a la UIA, consideran que la incompatibilidad entre aquel y lo preceptuado en la Ley 1957 de 2019 es igualmente «diáfana». Así, mientras la norma demandada le otorga al director de la entidad la facultad de administrar la planta de personal y los recursos asignados, el artículo 111 de la Ley 1957 le confiere esas mismas facultades a la Secretaría Ejecutiva de la JEP, en tanto dispone que esta se encargará de «la ejecución centralizada de procesos de adquisición de bienes y servicios, gestión del talento humano, logística, gestión tecnológica, gestión financiera, entre otros».

4. Instituto Colombiano de Derecho Procesal

El Instituto Colombiano de Derecho Procesal, por intermedio del abogado Jason Alexander Andrade Castro, solicita a la Corte que declare la inexecutable de la norma demandada.

Para sustentar su solicitud, el interviniente destaca que el párrafo 2 del artículo transitorio 5 del Acto Legislativo 01 de 2017 prescribe que con el propósito de garantizar el funcionamiento y la autonomía administrativa, presupuestal y técnica de la JEP, «el Secretario Ejecutivo y el

Presidente o la instancia de gobierno de la JEP que los magistrados de la misma definan, ejercerán de manera exclusiva, y solo durante el tiempo de vigencia de la misma, todas las funciones asignadas a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura establecidas en el Acto Legislativo número 02 de 2015 y en la Ley 270 de 1996 respecto al gobierno y administración de esta Jurisdicción». Así mismo, advierte que el inciso 9 del artículo transitorio 7 del Acto Legislativo 01 de 2017 preceptúa que la Secretaría Ejecutiva se encargará de la administración, gestión y ejecución de los recursos de la JEP.

Todo lo anterior, a su juicio, es un desarrollo natural del punto 5.1.2 del Acuerdo Final, en el cual se definió la creación de la Secretaría Ejecutiva y se le asignaron las funciones antes mencionadas.

En consecuencia, comparte los argumentos expuestos por el demandante y resalta que la autonomía administrativa, técnica y presupuestal de la JEP no se predica de cada uno de los órganos que la conforman, sino de la Jurisdicción en su conjunto. Al respecto, agrega que el artículo 124 de la Ley 1957 de 2019 dispuso que la Secretaría Ejecutiva de la JEP «es el único órgano facultado para contratar y contraer obligaciones a cargo de la entidad».

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Mediante escrito recibido en la Secretaría General de la Corte Constitucional, el Procurador General de la Nación solicita a la Corte Constitucional que declare la inexecutable de la normada demandada. Para sustentar su solicitud, manifiesta lo siguiente:

A su juicio, el artículo 141 de la Ley 1955 de 2019 desconoce que el artículo transitorio 5 del Acto Legislativo 01 de 2017 y el inciso 2 del artículo 11 de la Ley 1957 de 2019 reconocieron a la JEP autonomía administrativa, presupuestal y técnica. Al respecto, destaca que la norma constitucional mencionada y el inciso 9 del artículo transitorio 7 del citado Acto Legislativo prevén que la Secretaría Ejecutiva de la Jurisdicción tiene a su cargo la responsabilidad de gestionar y administrar los recursos de la JEP. En consecuencia, considera que la disposición acusada vulnera «el principio de autonomía administrativa, así como el mandato de centralidad que se estableció para la administración, gestión y ejecución de dichos recursos».

En similar sentido, afirma que la aludida reforma constitucional prescribe que las funciones relativas al gobierno y administración de la JEP serán ejercidas por su Órgano de Gobierno.

Por esto, opina que «es palmaria la contradicción entre la norma demandada y la disposición citada de la Constitución, pues la primera desconoce las funciones que el constituyente otorgó a la Secretaría Ejecutiva y desarticula la estructura integrada de la jurisdicción especial y de paso, de todo el Sistema [Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición]». Además, «separar presupuestal, técnica y administrativamente a la UIA de la Jurisdicción, y con esto de los recursos y asignaciones designados a la misma, a pesar de que esta Unidad forma parte de la JEP, desconoce la integralidad del Sistema y que su funcionamiento operacional fue previsto de esa manera conjunta».

Agrega que los preceptos constitucionales indicados en precedencia fueron desarrollados por la Ley 1957 de 2019. Refiere que, particularmente, los artículos 123 y 124 establecen que la JEP será una sección independiente del Presupuesto General de la Nación.

Para finalizar, advierte que lo expuesto no puede interpretarse en el sentido de que la UIA «carezca de cierto grado de libertad para elegir a sus funcionarios, designarlos y ejercer sus

funciones en el marco de sus competencias (...)». Esto, en la medida en que «[e]ste grado de autonomía es una característica esencial del principio de independencia judicial, necesario para llevar a cabo con efectividad y diligencia sus funciones, sin que esto requiera autonomía presupuestal y una separación operacional en esta materia con la Secretaría Ejecutiva».

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, comoquiera que se dirige contra una ley de la República.

2. Asunto previo. Análisis sobre la vigencia de la norma demandada

2.1 La Corte observa que, como bien lo señaló el Gobierno nacional a través de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, los ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Justicia y del Derecho, y el Departamento Nacional de Planeación, las materias previstas en el artículo 141 de la Ley 1955 del 25 de mayo de 2019 fueron reguladas posteriormente por la Ley Estatutaria 1957 del 6 de junio de 2019. En consecuencia, antes de analizar la constitucionalidad de la norma demandada, corresponde determinar si la norma demandada se encuentra vigente o si, por el contrario, sobre ella operó el fenómeno de la derogatoria tácita u orgánica.

2.2 Según lo ha explicado esta Corporación en varias oportunidades, dado que la vigencia de una norma es el presupuesto para que produzca efectos jurídicos, el control de constitucionalidad solo procede, en principio, respecto de preceptos que se encuentren vigentes[6]. En este sentido, la verificación de la vigencia del texto legal constituye una etapa previa ineludible de ese control.

Una disposición entra en vigencia desde su respectiva sanción y, por regla general, desde ese momento comienza a producir efectos jurídicos[8]. A su vez, un texto normativo pierde vigencia en aquellos eventos en los cuales ha sido derogado.

La derogatoria es la cesación de la vigencia de una disposición como efecto de una norma posterior. Este fenómeno no responde a un cuestionamiento sobre la validez de la norma –como sucede cuando esta es anulada o declarada inexecutable–, sino a criterios de oportunidad libremente evaluados por el Legislador[9]. Así, la derogatoria es un acto de voluntad política, que se sustenta, entre otras normas de rango constitucional (artículos 1, 3 y 150, núm. 1), «en el principio democrático, en virtud del cual las mayorías pueden modificar y contradecir las regulaciones legales precedentes, con el fin de adaptarlas a las nuevas realidades históricas, con base en el juicio político de conveniencia que estas nuevas mayorías efectúen».

2.3 De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 71 del Código Civil, la derogatoria puede ser expresa o tácita. Es expresa cuando el Legislador excluye de forma textual y concreta del ordenamiento uno o varios preceptos legales[11]. Dado que la ley nueva expresamente advierte que deroga a la anterior, la determinación sobre la vigencia de la norma no demanda ningún esfuerzo por parte del intérprete.

Por el contrario, la derogatoria es tácita cuando la ley nueva contiene disposiciones incompatibles o contrarias que no pueden conciliarse con las de la ley anterior. En este caso, comoquiera que el Legislador no señala qué disposiciones quedan sin efectos, «es necesaria la interpretación de ambas leyes, para establecer qué ley rige la materia, o si la derogación es total o

parcial»[12]. De este modo, según lo prescrito en el artículo 72 del Código Civil, la derogatoria tácita implica que solo pierden vigencia los preceptos que sean incompatibles con la regulación posterior[13], por lo que exige «la existencia de una incoherencia normativa generada por la autoridad creadora de la norma».

Adicionalmente, y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 153 de 1887, la derogatoria también puede ser orgánica. Esta tipología tiene lugar cuando la ley nueva regula íntegramente la temática que la anterior regulaba. En consecuencia, aunque en realidad no haya incompatibilidad entre las dos leyes, el contenido de la ley anterior queda enteramente subsumido en las reglas que instaura la ley nueva[15].

Por último, la Corte ha considerado a la subrogación como una modalidad de la derogatoria y la ha definido como la sustitución de una norma por otra posterior de igual jerarquía y similar o idéntico contenido[16].

2.4 Ahora bien, según lo ha explicado esta Corporación, la derogatoria de una norma demandada en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad no afecta necesariamente la competencia de la Corte para pronunciarse sobre su exequibilidad. Lo anterior, porque puede ocurrir que el fenómeno derogatorio no menoscabe inmediatamente la eficacia de la norma derogada, en la medida en que «las situaciones surgidas bajo su vigencia continúan rigiéndose por ella, por lo cual la norma derogada puede mantener su eficacia, la cual poco a poco se va extinguiendo»[17].

El hecho de que la norma derogada continúe produciendo efectos jurídicos es, entonces, lo que justifica que la Corte se pronuncie incluso sobre la exequibilidad de las normas derogadas, con el fin de hacer cesar esos efectos, cuando estos son contrarios a la Constitución[18]. En consecuencia, la determinación sobre si una norma continúa produciendo efectos, aunque haya sido derogada, es una cuestión que debe ser analizada en cada caso a la luz del respectivo contexto normativo y del estudio de las consecuencias jurídicas del precepto derogado en su propio ámbito de regulación.

2.5 En este orden de ideas, si efectuado el análisis de vigencia se constata que la norma enjuiciada ha dejado de pertenecer al ordenamiento porque se encuentra derogada y no está produciendo efectos jurídicos, la Corte debe acudir a la figura de la sustracción de materia o carencia actual de objeto e inhibirse de adelantar el respectivo juicio de inconstitucionalidad[20]. En un sentido contrario, si existe duda sobre la derogatoria de la norma, la Corte deberá emitir un fallo de fondo[21], so pena de incurrir en denegación de justicia.

2.6 En suma, la verificación de la vigencia del texto legal demandado constituye una etapa previa del control de constitucionalidad. Esto implica determinar si la norma ya no forma parte del ordenamiento positivo por haber sido expresa, tácita u orgánicamente derogada por una disposición posterior, y por haber dejado de producir efectos jurídicos. En los tres casos, la Corte debe inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo por carencia actual de objeto. No obstante, si existen dudas sobre la derogatoria del precepto y si este continúa produciendo efectos, corresponde a esta Corporación analizar su validez y constitucionalidad.

3. Carencia actual de objeto por dirigirse la demanda contra una norma sobre la que operó una derogatoria tácita y orgánica y que no produce efectos jurídicos comprobados

3.1 Por las razones que pasan a explicarse a continuación, la Sala considera que la norma acusada no forma parte del ordenamiento jurídico por haberse configurado los fenómenos de derogatoria tácita y orgánica. La derogatoria tácita respecto de las expresiones e incisos que

reconocen la autonomía presupuestal y administrativa de la UIA; y orgánica, frente a los apartes que se refieren a la autonomía técnica de esa entidad. Lo anterior, toda vez que con posterioridad a su expedición, el Gobierno nacional sancionó la Ley 1957 de 2019. Esta contiene normas que resultan incompatibles con la autonomía presupuestal y administrativa de la UIA, reconocida en el artículo 141 de la Ley 1955 de 2019 y, además, una regulación integral de la autonomía técnica de la Unidad, a la cual alude el artículo demandado.

3.2 En efecto, el artículo transitorio 1 del Acto Legislativo 01 de 2017, «por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones», dispone que el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición está integrado por la JEP, la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición y la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado. Los artículos 2, 3 y 5 ejusdem reconocen que tanto la JEP como la Comisión y la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas tienen autonomía administrativa, presupuestal y técnica, y que estarán sujetas a un régimen legal propio.

A su vez, el artículo transitorio 7 de la misma normativa prescribe que la JEP estará compuesta por seis órganos: la Sala de reconocimiento de verdad, de responsabilidad y de determinación de los hechos y conductas, la Sala de definición de situaciones jurídicas, la Sala de amnistía o indulto, el Tribunal para la Paz, la Unidad de Investigación y Acusación y la Secretaría Ejecutiva. Esta conformación de la JEP fue reiterada, en lo fundamental, en el artículo 72 de la Ley 1957 de 2019[23].

En relación con la estructura de la Jurisdicción Especial para la Paz, en la Sentencia C-674 de 2017[24], mediante la cual esta Corporación revisó la constitucionalidad del Acto Legislativo 01 de 2017, la Sala Plena sostuvo que esta nueva institucionalidad, encargada del ejercicio de la función jurisdiccional en el marco del proceso para la terminación del conflicto armado en Colombia, constituye una estructura especial e inescindible, como justicia excepcional y preferente. Adicionalmente, que ejerce su rol de manera separada y autónoma de las ramas del poder público y se encuentra regulada por un régimen normativo particular y exceptivo para su conformación y funcionamiento. En este sentido, dijo la Corte, «la JEP no es una Corporación, sino que es una jurisdicción con diferentes órganos, cuyo órgano de cierre es el Tribunal para la Paz y dispone de unas características especiales asignadas por el Acto Legislativo 01 de 2017» (negrilla fuera del texto).

3.3 Ahora bien, la norma demandada forma parte de la Ley 1955, sancionada el 25 de mayo de 2019, «por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad"»[25]. La misma consta de dos incisos y un párrafo –que, a su vez, contiene tres incisos–, los cuales, en su conjunto, reconocen autonomía presupuestal, administrativa y técnica a la UIA.

En efecto, en su primer inciso, el artículo 141 dispone que el Estado, por intermedio del Gobierno nacional, para garantizar dicha autonomía en sus tres facetas –presupuestal, administrativa y técnica– «podrá hacer uso del plan de inversiones para la paz, contenido en el artículo 3 del Acto Legislativo 01 de 2016»[26].

Por su parte, el inciso segundo prevé que el director de la UIA «ejercerá de manera exclusiva e independiente todas las funciones que correspondan para determinar la estructura y funcionamiento» de la entidad.

En consonancia con lo anterior, el inciso primero del párrafo preceptúa que el director de la UIA «asignará la planta de personal que corresponda a cada dependencia, podrá variarla cuando los considere necesario y establecerá el manual de requisitos y funciones de cada uno de los empleos». Además, los dos incisos siguientes determinan que la UIA se identificará como una sección en el Presupuesto General de la Nación y que el director de la entidad «no podrá crear, con cargo al Tesoro, obligaciones que excedan el monto global fijado asignado en el presupuesto de la Unidad de Investigación y Acusación de la JEP».

3.4 Doce días después, es decir, el 6 de junio de 2019, en virtud de su publicación en el Diario Oficial n.º 50.976, entró en vigencia la Ley 1957, «Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz». El Proyecto de Ley Estatutaria n.º 08 de 2017 Senado - 016 de 2017 Cámara, que culminó con la sanción presidencial de la mencionada normativa, fue analizado en su totalidad por esta Corporación en la Sentencia C-080 de 2018[27].

3.4.1 En cuanto a la autonomía presupuestal de la JEP, en desarrollo de lo estatuido en el artículo transitorio 5 del Acto Legislativo 01 de 2017, el artículo 111 de la Ley 1957 de 2019 establece que corresponde a la Secretaría Ejecutiva de la JEP organizar, administrar y ejecutar los recursos de la Jurisdicción, bajo la orientación de la Presidencia o del Órgano de Gobierno, para la consecución de los objetivos de la JEP.

Por su parte, el Título VIII de la misma Ley contiene el régimen contractual, laboral y disciplinario de la JEP, así como lo relativo a su presupuesto. Puntualmente, el Capítulo III, denominado «Presupuesto», contiene los artículos 123 y 124, los cuales modificaron los artículos 23 y 91[28], respectivamente, de la Ley 38 de 1989, que forma parte de las normas compiladas en el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

El artículo 123, el cual, como se dijo anteriormente, modificó el artículo 23 de la Ley 38 de 1989[30] y «las correspondientes enumeraciones que se hagan en el presupuesto», dispone que el Presupuesto de Gastos del Presupuesto General de la Nación se compondrá por los gastos de funcionamiento, el servicio de la deuda pública y los gastos de inversión. Adicionalmente, que cada uno de estos gastos se presentará clasificado en diferentes secciones, que corresponderán a la Rama Judicial, la Rama Legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil, la Policía Nacional, el servicio de deuda pública y cada ministerio, departamento administrativo y establecimiento público.

Así mismo, el artículo 124, que modificó el artículo 91 de la Ley 38 de 1989[31], en lo que concierne al asunto de la referencia, establece lo siguiente:

«Artículo 91. Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo, o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes.

En la sección correspondiente a la rama legislativa estas capacidades se ejercerán en la forma arriba indicada y de manera independiente por el Senado y la Cámara de Representantes; en la

sección correspondiente a la Rama Judicial serán ejercidas por el Consejo Superior de la Judicatura; igualmente en el caso de la Jurisdicción Especial para la Paz serán ejercidas por la Secretaría Ejecutiva de la misma» (negrilla fuera del texto original).

En la ya citada Sentencia C-080 de 2018, y respecto de la constitucionalidad del artículo 111, la Sala Plena afirmó que la asignación de la administración y ejecución de recursos a la Secretaría Ejecutiva se ajusta al mandato constitucional contenido el inciso 9 del artículo transitorio 7 del Acto Legislativo 01 de 2017, que literalmente señala: «[L]a Secretaría Ejecutiva se encargará de la administración, gestión y ejecución de los recursos de la Jurisdicción Especial para la Paz». Sobre la orientación que el Órgano de Gobierno y de la Presidencia deben brindar a la Secretaría Ejecutiva, indicó que la misma «se refiere únicamente a la función de la Secretaría de administrar y ejecutar los recursos, y no se refiere a las funciones jurisdiccionales que, adicionalmente, ya expiraron para la Secretaría Ejecutiva, según lo definido en la Sentencia C-674 de 2017».

En cuanto a los artículos 125 y 126 del Proyecto de Ley Estatutaria, ahora artículos 123 y 124 de la Ley 1957 de 2019, respectivamente, la Corte procedió a su análisis conjunto y advirtió que si bien en la introducción del artículo 125 se anunciaba una modificación al artículo 23 de la Ley 38 de 1989, aquel se limitó a su transcripción textual. Al respecto, y con el fin de «desentrañar la verdadera voluntad del Legislador y el efecto útil de la disposición», la Corte aplicó el principio de interpretación conforme y analizó de manera sistemática el contenido del Proyecto de Ley. En virtud del principio anotado, según el cual las disposiciones jurídicas deben interpretarse en el sentido que mejor guarden coherencia con lo dispuesto en la Carta Política, esta Corporación afirmó que el artículo 125 debía leerse a la luz de lo dispuesto en el artículo transitorio 5 del Acto Legislativo 01 de 2017, a cuyo tenor la JEP goza de autonomía presupuestal[32]. En relación con el segundo método de interpretación, resaltó que el artículo 126 del Proyecto de Ley Estatutaria –en la actualidad, artículo 124 de la Ley 1957 de 2019–, prevé que las facultades inherentes a dicha autonomía serán ejercidas por la Secretaría Ejecutiva de la Jurisdicción.

Con fundamento en lo expuesto, esta Corporación concluyó:

«[L]a Corte parte del error de técnica legislativa evaluado en el artículo 125 del Proyecto de Ley Estatutaria, defendiendo una interpretación sistemática y finalista de su contenido, que entiende la disposición en conjunto con el artículo 126 del mismo Proyecto y a la luz del artículo transitorio 5 del Acto Legislativo 01 de 2017. De esta manera, declarará la constitucionalidad del artículo 126, por considerarlo como una garantía de la autonomía presupuestal de la JEP que encuentra respaldo constitucional en el artículo transitorio 5 citado, y la constitucionalidad del artículo 125 del Proyecto, condicionada a que se incluya la Jurisdicción Especial para la Paz, como una sección de los gastos de funcionamiento del Presupuesto de Gastos» (negrilla fuera del texto original).

Así, en la parte resolutive de la Sentencia, la Corte resolvió declarar la constitucionalidad de los artículos 126 y 125 del Proyecto de Ley Estatutaria –artículo 123 de la Ley 1957–, «en el entendido de que [este último] incluye la Jurisdicción Especial para la Paz como una sección de los gastos de funcionamiento del Presupuesto de Gastos del Presupuesto General de la Nación» (negrilla fuera del texto).

Conforme a lo expuesto, la Corte observa que mientras el artículo 141 de la Ley 1955 del 25 de mayo de 2019 prescribe que la UIA, la cual es un órgano de la JEP, tendrá autonomía presupuestal y, por tanto, (i) para su garantía, el Gobierno nacional podrá hacer uso del Plan de

Inversiones para la Paz, contenido en el artículo 3 del Acto Legislativo 01 de 2016, (ii) será una sección en el Presupuesto General de la Nación y (ii) su director no podrá crear, con cargo al Tesoro, obligaciones que excedan el monto global fijado asignado en el Presupuesto a la UIA; los artículos 111, 123 y 124 de la Ley Estatutaria 1957 del 6 de junio de 2019, en un sentido contrario e incompatible con la norma acusada, establecen que la JEP, en su conjunto, se identificará como una sección del Presupuesto General de la Nación y que las facultades que se derivan de esa autonomía serán ejercidas por la Secretaría Ejecutiva.

En consecuencia, es claro que los artículos 111, 123 y 124 de la Ley Estatutaria 1957 de 2019 produjeron la derogatoria tácita del artículo 141 de la Ley 1955 de 2019, específicamente del reconocimiento de la autonomía presupuestal de la UIA, es decir, de los incisos 2 y 3 del párrafo, de la expresión «para lo cual podrá hacer uso del plan de inversiones para la paz, contenido en el artículo 3 del Acto Legislativo número 01 de 2016» (inciso 1), así como de los apartes de los incisos 1 y 2 que mencionan esa autonomía. Esto, toda vez que esta materia fue regulada por una norma posterior de una manera que hace jurídicamente imposible la coexistencia de las dos disposiciones. Lo anterior, por cuanto no sería acertado considerar que tanto la JEP como las entidades que forman parte de su estructura orgánica, en este caso la UIA, son titulares de autonomía presupuestal.

De este modo, y en razón de que operó el fenómeno de la derogatoria tácita del artículo demandado, en la actualidad no se puede entender que la UIA goza de autonomía presupuestal y que constituye una sección independiente en el Presupuesto General de la Nación o hacer uso de manera directa de los recursos del Plan de Inversiones para la Paz. Lo anterior, por cuanto, se reitera, los artículos 111, 123 y 124 de la Ley Estatutaria 1957 de 2019 prevén, en primer lugar, que la autonomía anotada se encuentra en cabeza de la JEP, por cuanto esta sí constituye una sección del Presupuesto General de la Nación y, en segundo lugar, que el ejercicio de las facultades señaladas en el artículo 91 de la Ley 38 de 1989 –capacidad de contratar y comprometer a nombre de la JEP, y ordenar el gasto– y las funciones de administración, gestión y ejecución de los recursos de la Jurisdicción corresponden a su Secretaría Ejecutiva.

Además, la Corte observa que actualmente los incisos y expresiones derogadas no producen efectos jurídicos, acreditados por la Corte, ni tienen la potencialidad ni la vocación de producirlos. En efecto, en la Ley 2008 del 27 de diciembre de 2019, «por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2020»[33], no se identificó a la UIA como una sección del Presupuesto General de la Nación. Por el contrario, la Jurisdicción Especial para la Paz sí aparece como la Sección n.º 4401 de dicho Presupuesto.

3.4.2 Ahora bien, la Sala Plena encuentra que los apartes de los incisos 1 y 2 y del inciso 1 del párrafo de la norma censurada que reconocen autonomía administrativa a la UIA y prevén las funciones que esta comprende, también fueron tácitamente derogados por la Ley 1957 del 6 de junio de 2019.

En efecto, el párrafo 2 del artículo transitorio 5 del Acto Legislativo 01 de 2017 establece que con el fin de garantizar el funcionamiento y la autonomía administrativa, presupuestal y técnica de la JEP, el Secretario Ejecutivo y el Presidente o la instancia de gobierno de la JEP que los magistrados de la misma definan ejercerán de manera exclusiva «todas las funciones asignadas a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura establecidas en el Acto Legislativo número 02 de 2015 y en la Ley 270 de 1996 respecto al gobierno y administración de esta Jurisdicción»[34].

Al respecto, en la ya mencionada Sentencia C-674 de 2017, la Corte Constitucional determinó que la expresión «todas», referente a las funciones asignadas a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, alude a la autonomía administrativa de la JEP. Así, en dicha Sentencia, la Sala encontró que para la administración de la JEP «se creó la Secretaría Ejecutiva y la Presidencia de la JEP, cuyo rol es análogo al que cumple el Consejo Superior de la Judicatura en relación con la Rama Judicial». Por ello, lo que este precepto autoriza, en palabras de la Corte, es que tales organismos «hagan uso de las atribuciones de gobierno y administración que tiene el Consejo Superior de la Judicatura, en el ámbito específico de cobertura de la JEP», tareas que constituyen «una proyección del régimen de autonomía» de esa jurisdicción.

Ahora bien, como ya se indicó, el inciso 1 del artículo 141 de la Ley 1955 de 2019 reconoce autonomía administrativa a la UIA. En esta línea, su inciso 2 y el inciso 1 del párrafo disponen que el director de la UIA (i) determinará la estructura y funcionamiento de la entidad; (ii) asignará la planta de personal que corresponda a cada dependencia, por lo que podrá variarla cuando lo considere necesario; y (iii) establecerá el manual de requisitos y funciones de cada uno de los empleos.

No obstante, posteriormente, el artículo 110 de la Ley 1957 de 2019 dispuso que «[e]n tanto los magistrados de la JEP no definan una instancia de gobierno conforme a lo previsto en el párrafo 2 del artículo transitorio 5 del Acto Legislativo número 01 de 2017», la JEP tendrá un Órgano de Gobierno –integrado por el Presidente de la JEP, el director de la UIA, dos magistrados de las Salas de la JEP y dos magistrados del Tribunal para la Paz– el cual cumplirá, entre otras, justamente, las siguientes funciones:

«2. Definir y adoptar la planta de personal de la JEP, para tal efecto podrá crear, suprimir, fusionar y reubicar los empleos.

3. Determinar la estructura orgánica de la JEP.

(...)

8. Determinar requisitos, funciones y competencias de los empleos que conforman la planta de personal de la JEP».

En relación con este artículo, en la tantas veces citada Sentencia C-080 de 2018, esta Corporación consideró, de manera general, que las funciones atribuidas por el artículo 110 al Órgano de Gobierno de la JEP son coherentes con lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo transitorio 5 del Acto Legislativo 01 de 2017. De acuerdo con lo explicado anteriormente, este artículo establece que las funciones de dicho Órgano serán las mismas encomendadas a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, descritas en el Acto Legislativo 02 de 2015 y en la Ley 270 de 1996, para efectos del gobierno y administración de la JEP.

Sobre el particular, la Corte aclaró que las funciones indicadas en el artículo 110 de la Ley Estatutaria 1957 de 2019 tienen carácter administrativo y que se ajustan a las funciones conferidas a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

Respecto del numeral 2 del artículo en comento[35], en la Sentencia en cita se lee:

«En lo que respecta al numeral segundo, el cual le permite al órgano de gobierno definir y adoptar la planta de personal, pudiendo crear, suprimir, fusionar y reubicar los empleos, esa facultad es reiterada en el artículo 123 del Proyecto de Ley bajo estudio y se ajusta a las

funciones que le fueron conferidas a la Sala Administrativa del Consejo Superior comoquiera que puede determinar la organización de cada despacho de la Rama Judicial (arts. 51 y 85, numeral 5 de la Ley 270 de 1996), la estructura y planta de personal (parágrafo del art. 16 de la Ley 270 de 1996), crear, suprimir, fusionar y trasladar cargos en la Rama Judicial, determinar sus funciones y señalar los requisitos para su desempeño que no hayan sido fijados por la ley (art. 85, numeral 9 de la Ley 270 de 1996), determinar el personal de cada despacho (art. 21 y 85, numeral 9 de la Ley 270 de 1996), y la función constitucional asignada al Consejo Superior en el artículo 257 numeral 2° de la Constitución Política, por lo que el numeral se ajusta a lo dispuesto en el Acto Legislativo 01 de 2017».

En similar sentido, y en cuanto a la constitucionalidad del numeral 3, la Sala Plena determinó que la facultad asignada al Órgano de Gobierno de la JEP, consistente en determinar la estructura orgánica de la Jurisdicción, se asimila a lo señalado en los artículos 85.7 y 200 de la Ley 270 de 1996. Sin embargo, condicionó la exequibilidad de dicho numeral en el sentido de que las decisiones que se tomen con fundamento en esa disposición no podrán variar la estructura orgánica que la propia Constitución definió para la JEP.

Sobre el numeral 8, y en relación con las funciones de determinar los requisitos, funciones y competencias de los empleos que conforman la planta de personal de la JEP, atribuidas al Órgano de Gobierno de esa Jurisdicción, esta Corporación sostuvo[36]:

«Ahora, frente a la determinación de los requisitos, dicha facultad es exequible pues corresponde al órgano de gobierno definir los requisitos que la Constitución y la ley no hayan determinado. Esto, en cuanto se trata de una función homóloga a la establecida para el Consejo Superior de la Judicatura en el artículo 85.9 de la Ley 270 de 1996. De esta manera se cumple con lo establecido en el parágrafo 2 del artículo transitorio 5 del Acto Legislativo 01 de 2017.

Adicionalmente, esta regulación es coherente con el artículo 109 del Proyecto de Ley bajo estudio, que establece que los requisitos para el desempeño de cargos en la jurisdicción serán fijados por el reglamento interno que para este fin se expida. Como se expuso, dicho reglamento es distinto al de la jurisdicción a que hace alusión el artículo transitorio 12 del Acto Legislativo 01 de 2017, que lo expide el plenario de los magistrados; mientras que este reglamento es expedido por el órgano de Gobierno.

Frente a la determinación de funciones y competencias para los empleos que conforman la planta de personal de la JEP, también es exequible pues el órgano de gobierno puede detallar las funciones y competencias definidas por la ley en cumplimiento de lo señalado en los artículos 121 y 122 Superiores.

(...)

Las funciones de los empleos de la JEP se derivan de las que fueron definidas en la Ley para los distintos órganos que la integran y, a partir de tal marco, corresponde al Órgano de Gobierno, en virtud de la función administrativa que le ha sido encomendada, determinar las funciones de cada uno de los cargos que las integran» (negrilla fuera del texto original).

Conforme a lo indicado en precedencia, las funciones administrativas que el artículo 141 de la Ley 1955 de 2019 asignó en un comienzo al director de la UIA fueron conferidas, en una ley posterior, esto es, en la Ley 1957 de 2019, al Órgano de Gobierno de la JEP. Dado que las funciones aludidas no pueden ser ejercidas al mismo tiempo por el Órgano de Gobierno de la JEP y, en lo que concierne al presente caso, por la UIA, es claro que las dos disposiciones son

incompatibles. En este sentido, es evidente que los numerales 2, 3 y 8 del artículo 110 de la Ley 1957 de 2019 produjeron la derogatoria tácita del artículo 141 de la Ley 1955 de 2019, específicamente de los apartes de los incisos 1 y 2 que se refieren a la autonomía administrativa de la UIA y de las funciones que se derivan de esta dispuestas en el inciso 2 y en el inciso 1 del párrafo.

Así, en virtud de que operó el fenómeno señalado, en la actualidad, el director de la UIA no se encuentra facultado para determinar la estructura y funcionamiento de la entidad, asignar la planta de personal que corresponda a cada dependencia y variarla cuando lo considere necesario, ni establecer el manual de requisitos y funciones de cada uno de los empleos. Lo anterior, porque, como ya se explicó, estas funciones fueron atribuidas por la Ley 1957 de 2019 –la cual es posterior a la Ley que contiene la norma demandada– al Órgano de Gobierno de la JEP.

Todo esto, por supuesto, sin perjuicio de lo preceptuado en los artículos 7 del Acto Legislativo 01 de 2017 y 106 de la Ley 1957 de 2019, a cuyo tenor los fiscales de la UIA serán nombrados por el director de la entidad, «quien tendrá plena autonomía para seleccionarlos y nombrarlos, así como a los demás profesionales que requiera para hacer parte de la Unidad»[37].

De otro lado, la Sala constata que al trámite de constitucionalidad no se remitió información relacionada con el hecho de que los incisos y apartes derogados estén produciendo efectos jurídicos o que tengan la capacidad de producirlos. De hecho, mediante los Acuerdos 02 y 05 de 2018, el Órgano de Gobierno de la JEP, respectivamente, estableció la estructura de la Jurisdicción y creó su planta de personal. Igualmente, por medio del Acuerdo 001 de 2019, modificó el citado Acuerdo 02 de 2018, en relación con la estructura organizacional y el Manual de Funciones de la UIA.

3.4.3 Finalmente, la Corte encuentra que frente a los apartados del artículo 141 de la Ley 1955 de 2019 que reconocen autonomía técnica a la UIA, operó el fenómeno de la derogatoria orgánica, pues esta materia fue regulada integralmente por la Ley Estatutaria 1957 de 2019. La Sala llega a esta conclusión, con fundamento en los siguientes elementos.

En primer lugar, en la Sentencia C-080 de 2018, al pronunciarse sobre el alcance de la autonomía técnica de la JEP, prevista en el artículo 8 de la Ley 1957 de 2019[38], la Sala Plena advirtió:

«En el ámbito del ejercicio de la función jurisdiccional que ejerce la JEP, y teniendo en cuenta la especialidad de esta jurisdicción, se podría decir que su autonomía técnica consiste en la potestad que tienen los distintos órganos de la jurisdicción, dentro del ámbito de sus competencias, de tomar sus decisiones atendiendo a la especialidad de cada uno de ellos, así como a la normativa que los rige, de conformidad con las finalidades esenciales de la justicia transicional antes vistas –garantizar los derechos de las víctimas y terminar el conflicto armado–, y bajo los principios de independencia y autonomía judicial»[39] (negrilla fuera del texto original).

De acuerdo con lo anterior, en palabras de la Corte, la autonomía técnica de la JEP se expresa en la facultad de sus órganos para tomar sus propias decisiones y actuar sin intromisiones. Por tanto, a diferencia de lo que sucede con la autonomía presupuestal y administrativa reconocida por la norma demandada a la UIA, en el caso de la autonomía técnica de esa entidad no existiría oposición entre lo dispuesto en el artículo 141 de la Ley 1955 de 2019 y en la Ley 1957 del mismo año, pues la capacidad de la UIA para actuar sin interferencias internas o externas no sería incompatible con la autonomía técnica que la JEP ejerce en su conjunto, sino solo una de sus manifestaciones.

No obstante, en segundo lugar, la Sala observa que en lo que respecta a la UIA, todos los aspectos de su autonomía técnica fueron integralmente regulados por los artículos 21 y 86 a 89 de la Ley 1957 de 2019, los cuales desarrollan su competencia y funciones. En este sentido, la Sala concluye que aunque en realidad no hay incompatibilidad entre las dos leyes, el contenido normativo del artículo 141 de la Ley 1955 de 2019 quedó enteramente subsumido en las reglas que posteriormente instauró la Ley 1957 de 2019, por lo que operó su derogatoria orgánica.

En efecto, el artículo 21 desarrolla el derecho al debido proceso (artículo 29 superior) y prescribe que todas las actuaciones en la JEP respetarán, entre otros derechos, principios y garantías, la independencia e imparcialidad de los integrantes de la UIA. Sobre el particular, en la Sentencia C-080 de 2018, la Corte Constitucional explicó que la JEP se rige por los principios de autonomía, independencia e imparcialidad de la función judicial, de manera que «cuando el artículo 228 superior señala que la administración de justicia es independiente, procede entender que la independencia allí consagrada también es predicable de la JEP». Pero dicha independencia, dijo la Sala, no solo se predica de la JEP en un sentido externo, sino también al interior de la propia Jurisdicción.

En los términos de la Corporación:

«[E]n el ejercicio de las funciones por parte de los diferentes órganos no puede haber injerencias indebidas por las instancias situadas en un nivel funcional superior, pues estas solo podrán conocer y revisar las decisiones tomadas por los organismos de inferior grado funcional a través de las vías establecidas en la propia jurisdicción y, en particular, según el sistema de recursos que se adopte» (negrilla fuera del texto original).

De este modo, el artículo 21 de la Ley 1957 de 2019 asegura el mandato constitucional contenido en el artículo 228 de la Constitución respecto de la UIA y concreta las garantías de independencia e imparcialidad de la que son titulares sus miembros.

En este contexto, más adelante, el artículo 86 de la Ley 1957 de 2019 define el ámbito de competencia de la UIA y establece que le corresponde «realizar las investigaciones y adelantar el ejercicio de la acción penal ante el Tribunal para la Paz respecto a todas las conductas competencias de la JEP cuando se den los supuestos establecidos en el artículo 79 literal a) de esta ley respecto de los casos que conforme a esta ley le deban ser remitidos». El artículo agrega que para este propósito, la entidad «podrá solicitar la colaboración de la Defensoría del Pueblo, de la Fiscalía General de la Nación, de otros órganos del Estado, y de las organizaciones de víctimas y de derechos humanos colombianas. Valorará la información recibida por las anteriores instituciones y podrá establecer acuerdos de cooperación con todas ellas». Finalmente, la norma prevé que la UIA «mantendrá una comunicación fluida con los representantes de las víctimas» y que el director de la entidad elaborará un protocolo para el efecto.

Al respecto, en la Sentencia C-080 de 2018, la Corte sostuvo que esta disposición desarrolla el artículo transitorio 7 del Acto Legislativo 01 de 2017, que enlista los órganos de la JEP y, en cuanto a la UIA, señala que esta es la instancia encargada de investigar y adelantar la acción penal ante el Tribunal para la Paz. Además, indicó que la norma es coherente con otros apartados de la Ley que expresamente señalan que la UIA solo puede investigar de oficio los casos que sean remitidos por la Sala o Sección de Reconocimiento de Responsabilidad, «sobre hechos seleccionados, para efectos de maximizar la capacidad de la Jurisdicción, de llegar a decisiones en un plazo razonable, garantizar los derechos de las víctimas y superar la impunidad». En este orden, precisó que la mención al literal a) del artículo 79 tampoco presenta objeción, pues se

refiere a la competencia de la JEP sobre hechos relacionados con el conflicto armado, de acuerdo con la definición que de dicha relación haga la Sala de Reconocimiento[40].

Por último, la Corte avaló el deber del director de la UIA de mantener una comunicación fluida con los representantes de las víctimas. Sobre el particular, aseguró que se trata de una medida «que implementa uno de los objetivos centrales de la JEP consistente en garantizar los derechos de las víctimas, establecido en el inciso primero del artículo transitorio 5 del Acto Legislativo 01 de 2017».

Ahora bien, por su parte, el artículo 87 de la Ley 1957 de 2019 atribuyó las siguientes funciones a la UIA:

«ARTÍCULO 87. FUNCIONES DE LA UNIDAD DE INVESTIGACIÓN Y ACUSACIÓN. La Unidad de Investigación y Acusación será el órgano que satisfaga el derecho de las víctimas a la justicia cuando no haya reconocimiento colectivo o individual de responsabilidad. Tendrá las siguientes funciones:

a) Investigar, y de existir mérito para ello, acusar ante el Tribunal para la Paz a las personas cuyos casos le hayan sido remitidos por la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad, por la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas o por la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz.

b) Decidir, de oficio o a solicitud de las Salas o Secciones de la JEP, las medidas de protección aplicables a víctimas, testigos y demás intervinientes.

c) Solicitar a la Sección de Primera Instancia del Tribunal para la Paz para casos de ausencia de reconocimiento de verdad y responsabilidad, la adopción de medidas de aseguramiento y cautelares para garantizar el buen fin del proceso.

d) Organizar sus tareas, integrar comisiones de trabajo, fijar prioridades, acumular casos semejantes y definir la secuencia en que los abordará, así como adoptar criterios de descongestión. Al ejercer estas facultades tendrá en cuenta la necesidad de evitar que las conductas graves y representativas queden impunes así como prevenir la congestión del Tribunal.

e) Cuando en virtud de las decisiones que haya adoptado, considere que no es necesario investigar o acusar, podrá remitir el caso a la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas o a la Sala de Amnistía e Indulto.

f) Adelantar registros, allanamientos, incautaciones e interceptaciones de comunicaciones. En estos eventos, un magistrado de la Sección de primera instancia para casos de ausencia de reconocimiento de verdad y responsabilidad del Tribunal para la Paz efectuará el control posterior respectivo, a más tardar dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes, al solo efecto de determinar su validez.

g) Asegurar los elementos materiales probatorios, garantizando la cadena de custodia mientras se ejerce su contradicción. En caso de requerirse medidas adicionales que involucren una posible afectación de derechos fundamentales, deberá obtenerse previamente la respectiva autorización por parte de un magistrado de la Sección de Primera Instancia del Tribunal para la Paz para casos de ausencia de reconocimiento de verdad y responsabilidad, quien ejercerá las funciones de control de garantías.

- h) Dirigir y coordinar las funciones de policía judicial que en forma transitoria y en el marco de la JEP cumplirá el Equipo Técnico Investigativo creado para estos fines al interior de la Unidad.
- i) Solicitar a otros órganos competentes del Estado o a organizaciones de derechos humanos y de víctimas, que informen respecto de hechos sobre los cuales no se cuente con información suficiente.
- j) Articular y coordinar con la Jurisdicción Especial Indígena sobre asuntos de competencia de esta.
- k) Las demás que establezca la ley de procedimiento de la JEP».

Frente a la constitucionalidad del inciso 1 de esta norma, la Corte encontró que este es consistente con el artículo transitorio 7 del Acto Legislativo 01 de 2017, que, como ya se dijo, asigna a la UIA el ejercicio de la acción penal ante el Tribunal de Paz. También aclaró que la redacción del mencionado inciso «da cuenta del carácter subsidiario del procedimiento adversarial».

En cuanto a los literales a), b), c), e), f), g), h), i), j) y k), esta Corporación adujo que estos no solo son una manifestación de la libertad de configuración del Legislador para definir las funciones de los órganos que conforman la JEP, sino que además son coherentes con la naturaleza de la UIA[41].

Respecto del literal d), el cual inicialmente atribuía a la UIA la función de adoptar criterios para la selección de los casos objeto de investigación[42], la Corte concluyó que de acuerdo con lo definido en el artículo transitorio 66 de la Constitución[43], adicionado por el artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2012 y modificado por el artículo 3 del Acto Legislativo 1 de 2017, la adopción de dichos criterios es de reserva estatutaria. En consecuencia, declaró la inconstitucionalidad de la expresión «selección».

A continuación, el artículo 88 de la Ley 1957 de 2019 preceptúa que los analistas e investigadores de la UIA y aquellos que eventualmente sean asignados a cada una de las salas y secciones de la JEP tendrán funciones permanentes de policía judicial. La norma aclara que tales funcionarios deberán tener las condiciones y calidades exigidas para los miembros de policía judicial de la Fiscalía General de la Nación y que el director de la UIA será, a su vez, el máximo director de la policía judicial de la JEP. Finalmente, el artículo prevé que «[l]os magistrados de las Salas podrán comisionar a cualquier autoridad para la práctica de pruebas, mientras los magistrados de las Secciones y los fiscales de la JEP solo podrán hacerlo para la recolección de elementos materiales probatorios y evidencia física».

En el estudio de constitucionalidad de esta norma, es decir, en la anotada Sentencia C-080 de 2018, la Corte concluyó que aquella se ajusta al orden constitucional, en la medida en que (i) asigna atribuciones de policía judicial a los funcionarios de la JEP (aspecto funcional) y (ii) encarga al director de la UIA su dirección y coordinación (aspecto orgánico). En cuanto al primer elemento, subrayó que es exequible porque permite la persecución de los delitos sobre los cuales la JEP tiene competencia, mediante la búsqueda y análisis de las pruebas. En este sentido, «[j]ustamente, la labor de investigación y el ejercicio de la acción penal radicada en cabeza de la UIA[44] suponen la exploración exhaustiva para el esclarecimiento e individualización de los presuntos responsables de una conducta de conocimiento prevalente de la JEP, lo cual supone razonablemente la atribución de un cuerpo de policía judicial».

En relación con el segundo elemento, la Corte recordó que en concordancia con la jurisprudencia constitucional[45], con el fin de preservar la independencia judicial, la función de dirección y coordinación de la policía judicial «debe estar libre de intervenciones de parte de otras ramas del poder público o de otras autoridades»[46]. De este modo, la Sala concluyó:

«[R]esulta constitucional que el Legislador estatutario hubiera asignado la dirección y coordinación de las funciones de policía judicial al director de la UIA con la finalidad de que la labor investigativa se dé bajo condiciones que aseguren la autonomía técnica y en la administración de justicia de la JEP en el conocimiento de los asuntos sobre los cuales tiene competencia prevalente, contenida en el artículo transitorio 5 del Acto Legislativo 01 de 2017. De manera particular, se advierte que permitir que la Fiscalía fuera el encargado de la dirección de la función menguaría su independencia, debido a que la JEP no pertenece a la rama Judicial y su relación con esta debe darse dentro de un marco de independencia, autonomía y de separación de poderes[47]».

La última norma que regula la autonomía técnica de la UIA es el artículo 89 de la Ley 1957 de 2019. Este artículo estatuye que los fiscales, investigadores y funcionarios de la entidad están sujetos al principio de unidad de gestión y jerarquía. También señala que el reglamento de la JEP contendrá los parámetros para que el director de la UIA expida las normas que garanticen la materialización de dicho principio[48].

Al respecto, en la Sentencia C-080 de 2018, la Sala Plena resaltó que la norma es constitucional, toda vez que únicamente regula las actuaciones administrativas de los fiscales, investigadores y funcionarios de la UIA, mas no las funciones judiciales que estos desarrollan, pues para el ejercicio de estas dichos funcionarios gozan de independencia y autonomía, en atención a lo dispuesto en los artículos 228 y 230 de la Constitución. En la providencia en comento, esta Corporación afirmó:

«En cuanto al desarrollo de labores jurisdiccionales, los fiscales son independientes y autónomos y sus decisiones estarán sometidas únicamente al imperio de la ley, en virtud de los artículos 228 y 230 de la Carta Política, los cuales, por analogía, pueden ser aplicables a los funcionarios de la UIA. Al respecto, se destaca que los miembros de esta Unidad desarrollan funciones de carácter jurisdiccional de manera excepcional, las cuales deben desempeñar sin intervención del director de la Unidad ni de los demás miembros de la misma» (negrilla fuera del texto).

La Sala advirtió que de acuerdo con las Sentencias C-558 de 1994, C-1092 de 2003 y C-232 de 2016, el trabajo subordinado al interior de la Fiscalía General de la Nación solo tiene lugar para el cumplimiento de funciones administrativas y disciplinarias, y para determinar cuál es el funcionario competente para resolver recursos o tramitar segundas instancias, pero no para el ejercicio de funciones y competencias jurisdiccionales. De este modo, la Corporación reiteró:

«Dicho criterio jurisprudencial puede ser tenido como referencia en las normas de procedimiento y en el reglamento de funcionamiento y organización de la jurisdicción con las adaptaciones que se requieran a la naturaleza y particularidades de la misma, teniendo en cuenta que el criterio de unidad de gestión y jerarquía tiene un alcance meramente administrativo, y no puede contener regulaciones que incidan en contenidos sustanciales del debido proceso, como la independencia judicial».

Visto lo anterior, es claro que los artículos 21 y 86 a 89 de la Ley 1957 de 2019 desarrollan los diferentes aspectos de la autonomía técnica de la UIA, pues (i) reconocen que sus miembros

gozan de independencia, autonomía e imparcialidad en el ejercicio de funciones jurisdiccionales, incluso frente al director de la propia entidad; (ii) regulan la competencia de la Unidad; (iii) indican sus funciones, entre las que destaca la de policía judicial a cargo de sus analistas e investigadores para el recaudo de pruebas, y (iv) precisan que los fiscales, investigadores y funcionarios de la entidad están sujetos al principio de unidad de gestión y jerarquía, pero solo para el ejercicio de funciones administrativas.

En este sentido, aunque no existe incompatibilidad entre el artículo acusado y las disposiciones de la Ley 1957 de 2019, es evidente que esta reguló la autonomía técnica de la UIA prevista en aquel y, por tanto, que los preceptos del artículo 141 de la Ley 1955 de 2019 que aluden a dicha autonomía (incisos 1 y 2) han sido objeto de derogatoria orgánica en virtud de lo dispuesto en los artículos 21 y 86 a 89 de la Ley 1957 de 2019, que regulan de manera integral esta materia.

Además, la Sala encuentra que no existe evidencia de que la norma acusada esté produciendo efectos jurídicos, lo que implica que la Corte no tiene competencia para pronunciarse sobre la constitucionalidad de la norma derogada.

3.5 Por último, la Corte estima conveniente precisar que aunque la Ley 1957 de 2019 es de naturaleza estatutaria y, por tanto, de rango superior a la Ley 1955 de 2019, en el presente caso no se configura el fenómeno que la jurisprudencia ha denominado inconstitucionalidad sobreviniente, el cual «se presenta cuando estando una norma vigente, aparece una nueva disposición de rango constitucional contraria a lo reglado en la primera»[49]. Lo anterior, toda vez que la cesación de la vigencia de la norma demandada en virtud de la derogatoria tácita y orgánica que operó sobre ella ocurrió ipso iure, una vez la Ley 1957 de 2019 fue publicada en el Diario Oficial el 6 de junio. De hecho, según se indicó en precedencia, en la actualidad, el artículo 141 de la Ley 1955 de 2019 no se encuentra produciendo efectos jurídicos, ni tiene capacidad para producirlos.

En este escenario, la Corte reitera que «no se puede confundir el control de constitucionalidad con el análisis sobre la vigencia de una determinada norma, estudio este que debe ser previo a aquel, toda vez que carece de lógica que la Corte Constitucional expulse del ordenamiento jurídico una disposición que por la voluntad política del Legislador ya no hace parte de él»[50].

4. Decisión a adoptar

Con fundamento en las consideraciones anteriormente expuestas, la Corte Constitucional concluye que debe declararse inhibida para decidir de fondo el asunto de la referencia, por carencia actual de objeto. Lo anterior, toda vez que los preceptos del artículo 141 de la Ley 1955 de 2019 que reconocen autonomía presupuestal y administrativa a la Unidad de Investigación y Acusación de la Jurisdicción Especial para la Paz fueron derogados tácitamente por los artículos 110 (numerales 2, 3 y 8), 111, 123 y 124 de Ley Estatutaria 1957 de 2019; y sobre los apartes del mismo artículo que atribuyen autonomía técnica a esa entidad, operó el fenómeno de la derogatoria orgánica, pues esta materia fue integralmente regulada por los artículos 21 y 86 a 89 de la mencionada ley estatutaria.

Además, en la actualidad, las expresiones e incisos derogados no producen efectos jurídicos comprobados, ni tienen la potencialidad ni la vocación de producirlos.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

ÚNICO.- Declararse INHIBIDA para pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad del artículo 141 de la Ley 1955 de 2019, por carencia actual de objeto.

Notifíquese, comuníquese, publíquese y archívese el expediente.

ALBERTO ROJAS RÍOS

Presidente

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

Ausente con excusa

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

Con aclaración de voto

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

MARTHA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] La presentación personal de la demanda ante el Notario Sesenta y Cinco de Bogotá el 13 de junio de 2019 obra en el folio 55, reverso, del cuaderno único.

[2] En Auto del 29 de julio de 2019, la magistrada ponente rechazó el cargo y advirtió a la demandante que contra esta decisión procedía el recurso de súplica ante la Sala Plena. La actora

se abstuvo de presentar dicho recurso.

[3] Cita la Sentencia C-334 de 2012.

[4] Cita el Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia (artículo 16, numeral 2, del Estatuto de este Tribunal), el Tribunal Penal Internacional para Ruanda (artículo 15, numeral 2, del Estatuto de este Tribunal) y el Estatuto de Roma (artículo 42, numeral 1)

[5] Gaceta del Congreso n.º 626 de 2017.

[6] Sentencia C-044 de 2018.

[7] En la Sentencia C-898 de 2001, la Corte indicó: «[c]uando la Corte ha entrado a definir si la norma demandada está vigente, lo ha hecho para determinar la materia legal sujeta a su control. El análisis de vigencia de la norma se vuelve entonces una etapa necesaria para determinar el objeto del control, vgr., cuáles son las normas vigentes o que, a pesar de haber sido derogadas, pueden seguir produciendo efectos jurídicos, respecto de las cuales debe hacerse un juicio de inconstitucionalidad».

[8] Los artículos 2 y 8 de la Ley 57 de 1985, «por la cual se ordena la publicidad de los actos y documentos oficiales», disponen que las leyes solo regirán después de su publicación en el Diario Oficial. En la Sentencia C-1067 de 2008, la Corte recordó: «en oportunidades anteriores esta Corporación ha explicado que la eficacia jurídica o aplicabilidad de la ley es la posibilidad de que la disposición produzca efectos jurídicos, es decir, que sea susceptible de hacerlo (Sentencia C-443 de 1997). Ahora bien, la Corte ha puesto énfasis en que este concepto es puramente jurídico y que no debe ser confundido con el de la eficacia sociológica de la ley, "que se refiere al hecho de que las normas alcancen sus objetivos sociales y sean efectivamente cumplidas y aplicadas". La eficacia jurídica de la ley también es distinta de su vigencia. Esta última situación se refiere al momento en que la misma empieza a regir, lo cual como regla general sucede a partir de la sanción presidencial y su subsiguiente promulgación. Una ley puede estar vigente, es decir formar parte del ordenamiento jurídico por haber sido aprobada por el Congreso, sancionada por el presidente y promulgada, sin haber sido derogada ni declarada inexecutable, y sin embargo puede no estar produciendo efectos jurídicos».

[9] Sentencia C-055 de 1996, reiterada, entre otras, en las Sentencias C-704 de 2017, C-618 de 2015, C-811 de 2014, C-524 de 2013 y C-502 de 2012. Sobre los límites de la potestad derogatoria del Congreso, en la Sentencia C-439 de 2016, la Sala Plena reiteró que «aun cuando la potestad derogatoria del Congreso es amplia y dinámica, la misma no es absoluta. Sobre el particular, la Corte ha sostenido que, si bien el ámbito de configuración normativa con que cuenta el Congreso para ejercer la potestad derogatoria, es amplio y flexible, el mismo se encuentra sometido a la Constitución Política, razón por la cual, en ejercicio de dicha atribución, el Legislador está vinculado a los principios y mandatos Superiores, los cuales deben ser observados y respetados, en lo que corresponda, sin excepción».

[10] Sentencia C-443 de 1997. En la Sentencia C-046 de 2019, la Sala Plena de la Corte Constitucional indicó: «[e]l Congreso de la República, acorde con los artículos 1º (principio democrático), 3º (soberanía popular) y 150.12 (cláusula general de competencia), tiene la competencia para derogar normas anteriores. Como lo ha establecido este Tribunal, debe entenderse que la última voluntad manifestada por los representantes del pueblo es la prevalente sobre las voluntades expresadas en leyes previas».

[11] Sentencias C-159 de 2004 y C-668 de 2008. Para ilustrar este fenómeno conviene mencionar la Sentencia C-898 de 2009, en la cual este Tribunal, luego de constatar que la expresión «los padres naturales casados no podrán ejercer este cargo», contenida en el numeral 4 del artículo 550 del Código Civil, había sido derogada expresamente por el artículo 119 de la Ley 1306 de 2009, resolvió inhibirse de adoptar un pronunciamiento de fondo.

[12] Artículo 72 del Código Civil: «[a]lcanza de la derogación tácita. La derogación tácita deja vigente en las leyes anteriores, aunque versen sobre la misma materia, todo aquello que no pugna con las disposiciones de la nueva ley». Sentencias C-305 de 2019, C-192 de 2017, C-353 de 2015, C-422 de 2012, C-901 de 2011, C-775 de 2010, C-388 de 2007 y C-159 de 2004.

[13] Sentencia C-192 de 2017.

[14] Ibidem.

[15] Sentencias C-336 de 2016, C-352 y C-094 de 2015, C-668 y C-227 de 2014, C-653 de 2003, C-329 y C-328 de 2001, C-634 y C-558 de 1996.

[16] Sentencias C-019 de 2015, C-241 de 2014, C-1055 de 2012 y C-688 de 2008.

[17] Sentencia C-732 de 2011.

[18] Sentencia C-516 de 2016.

[19] En la Sentencia C-898 de 2009, la Corte Constitucional identificó algunas características de ese tipo de disposiciones: «(i) del texto analizado se concluye que contiene previsiones específicas destinadas a regular asuntos futuros (Sentencia C-714 de 2009); (ii) la norma está destinada a regular las condiciones de reconocimiento de prestaciones periódicas, generalmente pensiones, cuya exigibilidad puede extenderse más allá de su derogatoria o mantener vigencia ultraactiva por el establecimiento de un régimen de transición (Sentencia C-489 de 2000); o (iii) el precepto regula materias propias del derecho sancionador, en especial la estructuración de tipos o sanciones, susceptibles de control judicial o administrativo posterior a su vigencia (Sentencia C-1081 de 2002)». Esta caracterización de las hipótesis de ultractividad normativa fue reiterada en las sentencias C-336 de 2016 y C-811 de 2014.

[20] Sentencias C-336 de 2016, C-035 de 2016, C-668 de 2014, C-819 de 2011, C-640 de 2009, C-1144 de 2000 y C-558 de 1996. En relación con la justificación de las decisiones inhibitorias en aplicación de la doctrina de la sustracción de materia o carencia actual de objeto, en la Sentencia C-215 de 2017, la Sala Plena indicó, en los siguientes términos, que esta figura busca racionalizar el ejercicio de la administración de justicia: «[a]l contraer los pronunciamientos a demandas dirigidas contra disposiciones en vigor o que produzcan o tengan vocación de producir efectos jurídicos se evita que cualquier ley del pasado republicano o cualquier proyecto de legislación sea sometido a control, pese a que en realidad no sean jurídicamente aplicables ni haya razones objetivas para sostener que puedan serlo. Al concentrar la jurisdicción constitucional en los asuntos que supongan una amenaza o vulneración actual y efectiva a la integridad y supremacía de la Constitución, y abstenerse de destinar sus esfuerzos a problemas con intereses "simplemente teóricos o puramente docentes" (C-467 de 1993), la doctrina de la carencia actual de objeto persigue la realización del derecho fundamental de acceso a una justicia constitucional oportuna y eficaz (C.P., artículos 2, 29, 228 y 229)».

[21] Al respecto, en la Sentencia C-797 de 2014, este Alto tribunal señaló: «[l]a Corte ha

establecido una regla de cierre para casos cuya solución jurídica representa una dificultad objetiva para el juez constitucional. Puede ocurrir, por ejemplo, que existan dudas razonables y fundadas sobre la derogación tácita de un precepto legal que ha sido demandado, o sobre la posibilidad de que estos tengan efectos ultra activos después de su derogación, o incluso, que la determinación sobre la insuficiencia del plazo de vigencia de la norma o sobre la gravedad de la infracción al ordenamiento superior, involucre juicios discrecionales, y que en tal calidad, no atienden a un criterio objetivo de valoración. En todos estos eventos, la Corte ha optado por una regla prudencial que favorezca el carácter público de la acción de inconstitucionalidad, la supremacía de la Carta Política y el derecho de acceso a la justicia constitucional, en virtud de la cual, los casos dudosos se resuelven en favor de la competencia de este tribunal».

[22] Sentencias C-043 de 2018, C-369 de 2012 y C-419 de 2002. En la Sentencia C-348 de 2017, la Corte dijo: «para que la Corte descarte la posibilidad de emitir una decisión de fondo debe existir certeza en la configuración de la pérdida de vigor de la disposición derogada, dado que solo en ese caso dicha determinación no sería considerada una denegación de justicia. Contrario sensu, en el evento que exista duda sobre la derogatoria de la norma, la Corte debe emitir un fallo de fondo».

[23] El artículo 72 de la Ley 1957 de 2019 dispone que la JEP estará integrada por los siguientes órganos: (i) la Sala de reconocimiento de verdad, de responsabilidad y de determinación de los hechos y conductas, (ii) el Tribunal para la Paz, (iii) la Sala de Amnistía o indulto, (iv) la Sala de definición de situaciones jurídicas y (v) la Unidad de Investigación y Acusación, «la cual debe satisfacer el derecho de las víctimas a la justicia cuando no haya reconocimiento colectivo o individual de responsabilidad». Respecto de la falta de mención de la Secretaría Ejecutiva en el citado artículo, en la Sentencia C-080 de 2019, la Corte sostuvo que tal omisión no genera una inexequibilidad, pues esa instancia está regulada por otras normas de la misma Ley.

[24] Con salvamento parcial del voto de los magistrados Luis Guillermo Guerrero Pérez y Gloria Stella Ortiz Delgado, y aclaración de voto de los magistrados Alejandro Linares Cantillo y Antonio José Lizarazo Ocampo.

[25] Específicamente, el artículo demandado se encuentra ubicado en la Subsección 6, «Legalidad – otras disposiciones», de la Sección 1, «Pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia», del Capítulo 3, «Mecanismos de ejecución del Plan», del Título 3.

[26] De conformidad con lo dispuesto en el artículo 3 del Acto Legislativo 01 de 2016, el Plan de Inversiones para la Paz es un componente específico del Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo. En virtud del citado artículo, con estos recursos se priorizará la atención de «los ciudadanos y las entidades territoriales más afectadas por la pobreza rural, las economías ilegales, la debilidad institucional y el conflicto armado» y «serán adicionales a las inversiones ya programadas por las entidades públicas del orden nacional y territorial y se orientarán a cerrar las brechas sociales, económicas e institucionales en dichas entidades territoriales».

[27] Con salvamento parcial del voto de los magistrados Luis Guillermo Guerrero Pérez, Gloria Stella Ortiz Delgado y Alberto Rojas Ríos, y aclaración de voto de los magistrados Alejandro Linares Cantillo, Diana Fajardo Rivera, Antonio José Lizarazo Ocampo, Gloria Stella Ortiz Delgado y Alberto Rojas Ríos.

[28] Previamente modificados por los artículos 16 y 51, respectivamente, de la Ley 179 de 1994.

[29] En relación con esta modificación, y de forma preliminar, la Corte advirtió que la introducción de cambios en normas de la Ley Orgánica del Presupuesto mediante una ley estatutaria plantea un problema de constitucionalidad sobre la competencia del Congreso para el efecto. No obstante, determinó que tal modificación es exequible por varias razones. En primer lugar, porque las nuevas reglas «no modifican las ya existentes sino que las adicionan con unas muy puntuales y específicas que resultan ser un desarrollo necesario del principio constitucional de autonomía presupuestal de funcionamiento de la JEP consagrado en el artículo transitorio 5 del Acto Legislativo 01 de 2017». En segundo lugar, porque la reforma garantizó las mayorías requeridas en el Congreso para la aprobación de leyes orgánicas, la cual, al tenor de lo dispuesto en los artículos 151 y 153 de la Constitución, es la misma requerida para la aprobación de leyes estatutarias. En tercer lugar, «porque en el trámite legislativo aparece clara y expresa la voluntad del Legislador de modificar la ley orgánica del presupuesto, garantizando la transparencia en el curso del debate democrático, y permitiendo los espacios de control político de dicha modificación».

[30] Esta modificación fue introducida en el artículo 36 del Decreto 111 de 1996, Estatuto Orgánico del Presupuesto, que compiló la Ley 38 de 1989.

[31] Esta modificación fue introducida en el artículo 110 del Decreto 111 de 1996, Estatuto Orgánico del Presupuesto, que compiló la Ley 38 de 1989.

[32] En la sentencia en comentario también se lee: «[l]os artículos 125 y 126 del Proyecto de Ley Estatutaria modifican los artículos 23 y 91, respectivamente, de la Ley 38 de 1989, orgánica del presupuesto, con el propósito de incluir en el Presupuesto de Gastos de la Nación la Sección correspondiente a la Jurisdicción Especial para la Paz y, así mismo, reconocerle capacidad para contratar, comprometerla y ordenar el gasto con cargo a las apropiaciones incorporadas en la respectiva Sección, en desarrollo de la autonomía presupuestal que a la Jurisdicción Especial para la Paz le confiere el artículo transitorio 5 del Acto Legislativo 01 de 2017».

[33] El pasado 29 de noviembre de 2019, el Presidente de la República objetó por inconveniencia el artículo 44 de este proyecto de ley. Al respecto, afirmó que «una interpretación que sugiera que los recursos del Presupuesto General de la Nación puedan ser destinados al pago de sentencias o fallos proferidos en contra de la Nación no solamente resulta contraria a los compromisos del Gobierno Nacional en materia de educación, sino también a los principios de planeación y especialización que rigen la formación del Presupuesto General de la Nación».

[34] Este Tribunal determinó que el artículo transitorio 5 del Acto Legislativo 01 de 2017 era exequible «sobre la base de que (i) para el funcionamiento de la JEP debe preservarse el sistema de controles inter orgánicos establecido de manera general en la Constitución; (ii) tanto el Secretario Ejecutivo como el Presidente de la JEP deben actuar de conformidad con los principios que rigen la función pública; (iii) el Secretario Ejecutivo se encuentra sometido al régimen ordinario de responsabilidad fiscal, disciplinaria y fiscal, y por ende, no le es extensivo el fuero estatuido de manera general para los magistrados de las altas corporaciones judiciales; (iv) las funciones jurisdiccionales atribuidas en el Acto Legislativo 01 de 2017 al Secretario Ejecutivo, únicamente podrán ser ejercidas por éste hasta cuando comience a funcionar la JEP».

[35] Del mismo modo, el artículo 121 de la Ley 1957 de 2019 establece: «[p]lanta de personal. La planta de personal será definida y adoptada por el órgano de gobierno de la JEP. En todo caso

contará con una nomenclatura determinada por el Gobierno nacional y clasificación específica acorde a las necesidades de la jurisdicción, la naturaleza general de las funciones y el grado de responsabilidad y autoridad de los diferentes empleos. Los niveles directivo y asesor serán de libre nombramiento y remoción. Todos los empleados serán designados con fundamento en criterios de cualificación, calidades personales, capacidad profesional, equidad de género, diversidad étnica y cultural, publicidad, transparencia y participación por los procedimientos definidos en el reglamento interno» (negrilla fuera del texto original).

[36] Inicialmente, el numeral 8 del artículo 110 también atribuía al Órgano de Gobierno la determinación de la nomenclatura de los empleos que conforman la planta de persona de la JEP. La Corte concluyó que esta facultad es inenajenable en la medida que la misma se encuentra en cabeza del Gobierno nacional. A juicio de la Sala, esta previsión, a diferencia de la contenida en el numeral 8, sí «garantiza un trato igualitario en materia salarial y prestacional respecto de los demás servidores públicos, y asegura que, sin perjuicio de su carácter especial y transitorio, la jurisdicción y sus servidores están sujetos a las mismas reglas de función y servicio público de las demás entidades del Estado».

[37] Puntualmente, el artículo 106 de la Ley 1957 de 2019 dispone: «[i]ntegrantes de la Unidad de Investigación y Acusación. La Unidad de Investigación y Acusación será integrada por un mínimo de dieciséis (16) fiscales de nacionalidad colombiana, altamente calificados en materia de investigación y acusación, y deberá incluir expertos en distintas ramas del Derecho, con énfasis en conocimiento del Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos. Deberá contar con un equipo de investigación técnico forense, que podrá tener apoyo internacional, especialmente en materia de exhumación e identificación de restos de personas desaparecidas. Será conformada con criterios de participación equitativa entre hombres y mujeres y respeto a la diversidad étnica y cultural, y los integrantes serán escogidos mediante un proceso de selección que dé confianza a la sociedad colombiana y a los distintos sectores que la conforman. || Los fiscales no tendrán que ser fiscales de carrera y no se les aplicará ninguna limitación de edad. || Los anteriores fiscales -un total de dieciséis (16)-, y hasta un tercio más -cinco (5) fiscales- que deberán estar a disposición como fiscales suplentes o sustitutos, serán nombrados y posesionados por el Director de la Unidad de Investigación y Acusación, quien tendrá plena autonomía para seleccionar y nombrar a los demás profesionales que requiera para hacer parte de la Unidad, a través de un procedimiento reglado y público. || La Unidad contará con un equipo de investigación especial para casos de violencia sexual, designado a través de un procedimiento reglado y público que observe los siguientes criterios: || a) Experiencia y conocimiento sobre violencias basadas en género; || b) Experiencia y conocimiento del conflicto armado y sus efectos diferenciados y desproporcionados en las mujeres y personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas; || c) Criterios colectivos como la diversidad étnica, la interdisciplinariedad, representación regional, entre otras. || Por los hechos de violencia sexual se atenderán las disposiciones especiales sobre práctica de pruebas en la materia incluidas en el Estatuto de Roma. La Unidad podrá solicitar a otros órganos competentes del Estado o a organizaciones de derechos humanos y de víctimas, que informen respecto de hechos sobre los cuales no se cuente con información suficiente. En el marco de sus funciones y competencias, podrá solicitar la colaboración que entienda necesaria a la Fiscalía General de la Nación y al Instituto de Medicina Legal, así como establecer acuerdos de cooperación con estos». También se puede consultar el numeral 22 del artículo 111 de la Ley 1957 de 2019.

[38] Artículo 8 de la Ley 1957 de 2019: «[l]a Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) estará sujeta a un régimen legal propio, con autonomía administrativa, presupuestal y técnica; (...)».

Esta es una transcripción textual del artículo transitorio 5 del Acto Legislativo 01 de 2017.

[39] La Sentencia continúa así: «[l]a autonomía administrativa, presupuestal y técnica de la JEP son postulados del autogobierno de dicha jurisdicción. Se trata de un autogobierno que es expresión de la autonomía, a la vez que está sujeto a la regla del Estado de Derecho. El autogobierno constituye una garantía de independencia y autonomía para quienes intervienen en el proceso judicial, pues dota de la neutralidad necesaria las decisiones que dicte la administración de justicia, permitiendo un funcionamiento libre de injerencias de otros sectores. La Corte hizo referencia a la importancia del autogobierno al estudiar la reforma constitucional al equilibrio de poderes, en la Sentencia C-285 de 2016. Acorde con lo que se ha venido exponiendo, en dicha oportunidad recordó que la independencia judicial es una manifestación del principio de separación de poderes, que es un presupuesto de la función jurisdiccional que permite materializar la garantía del debido proceso, toda vez que viabiliza que el fallador pueda realizar la aplicación del derecho al caso que se le consulta sin que en dicho procedimiento esté supeditado a algún tipo de injerencia, ya sea interna o externa. La independencia judicial asegura la materialización de los derechos fundamentales, pilar de la Carta de 1991».

[40] La versión original del Proyecto de Ley disponía: «[c]orresponde a la Unidad de Investigación y Acusación realizar las investigaciones y adelantar el ejercicio de la acción penal ante el Tribunal para la Paz respecto a todas las conductas competencias de la JEP (...), para lo cual podrá solicitar la colaboración de la Defensoría del Pueblo, de la Fiscalía General de la Nación, de otros órganos acusatorios del [E]stado, y de las organizaciones de víctimas y de derechos humanos colombianas. (...)» (negrilla fuera del texto). Sobre el particular, la Sala Plena consideró que la expresión «acusatorios» es inexecutable, toda vez que el inciso 5 del artículo transitorio 7 del Acto Legislativo 01 de 2017 no limitó la solicitud de colaboración a los órganos acusatorios del Estado, sino que dejó abierta esta facultad a todos los «órganos competentes».

[41] Concretamente, la Sala Plena indicó: «[l]as facultades asignadas a la Unidad son coherentes con su naturaleza, entre ellas, la obligación de investigar y acusar ante el Tribunal para la Paz a las personas cuyos casos le hayan sido remitidos por la Sala de reconocimiento de verdad y responsabilidad, por la Sala de definición de situaciones jurídicas o por la Sección de revisión del Tribunal para la Paz (a); decidir, de oficio o a solicitud de las Salas o Secciones de la JEP, las medidas de protección aplicables a víctimas, testigos y demás intervinientes para garantizar sus derechos y participación (b); pedir a la Sección de primera instancia del Tribunal para la Paz la adopción de medidas de aseguramiento y cautelares para garantizar el buen fin del proceso (c). || Igualmente, la Corte considera que la facultad discrecional de desistir una investigación cuando no sea necesario investigar o acusar, en cuyo caso las actuaciones serán remitidas a la Sala de definición de situaciones jurídicas o a la Sala de amnistía e indulto e), procura la focalización de la actividad investigativa, lo cual redundará en el acceso a la justicia de las víctimas. || Por su parte la posibilidad de adelantar registros, allanamientos, incautaciones e interceptaciones de comunicaciones, hace parte y recaudo de evidencia fáctica propios de la actividad investigativa (f). || (...) De otro lado, la Corte no encuentra ninguna objeción a la facultad otorgada a la UIA de asegurar los elementos materiales probatorios, garantizando la cadena de custodia mientras se ejerce su contradicción, como tampoco a la asignación de funciones de control de garantías a magistrados de la Sección de primera instancia del Tribunal para la Paz en casos en que se puedan afectar derechos fundamentales (g). (...) || Asimismo, el literal h) del artículo que establece la función de dirigir y coordinar las funciones de policía judicial que en forma transitoria y en el marco de la JEP cumplirá el Equipo Técnico Investigativo creado para estos fines al interior de la Unidad, es ajustada a la Constitución Política en la medida en que las

funciones de policía judicial son necesarias para efectos de que la UIA cumpla su función constitucional de investigación. (...) || En similar sentido, encuentra la Corte que el literal i) se ajusta al mandato de colaboración que desarrolla el inciso quinto del artículo transitorio 7 del Acto Legislativo 01 de 2017. (...) || El literal j), como se expuso supra, fue discutido en el proceso de consulta previa. El literal j), tal como fue aprobado en el texto definitivo, constituye una aplicación concreta del enfoque diferencial y territorial del SIVJRN (inciso primero, par. 1, art. transitorio 1 del Acto Legislativo 01 de 2017) (...) || Finalmente, el literal k) no presenta ningún reparo de constitucionalidad pues la autorización de la regulación de funciones adicionales en la ley de procedimiento de la JEP es consistente con el inciso primero del art.12 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017, que faculta a los Magistrados de la JEP para elaborar sus normas de procedimiento, para su presentación al Congreso de la República por parte del Gobierno Nacional».

[42] El literal d) original establecía: «d) Organizar sus tareas, integrar comisiones de trabajo, fijar prioridades, acumular casos semejantes y definir la secuencia en que los abordará, así como adoptar criterios de selección y descongestión. (...)» (negrilla fuera del texto original).

[43] Artículo transitorio 66. «(...) Sin perjuicio del deber general del Estado de investigar y sancionar las graves violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario, en el marco de la justicia transicional, el Congreso de la República, por iniciativa del Gobierno nacional, podrá mediante ley estatutaria determinar criterios de selección que permitan centrar los esfuerzos en la investigación penal de los máximos responsables de todos los delitos que adquieran la connotación de crímenes de lesa humanidad, genocidio, o crímenes de guerra cometidos de manera sistemática; establecer los casos, requisitos y condiciones en los que procedería la suspensión de la ejecución de la pena; establecer los casos en los que proceda la aplicación de sanciones extrajudiciales, de penas alternativas, o de modalidades especiales de ejecución y cumplimiento de la pena; y autorizar la renuncia condicionada a la persecución judicial penal de todos los casos no seleccionados, siempre sin alterar lo establecido en el Acuerdo de creación de la JEP y en sus normas de desarrollo. La ley estatutaria tendrá en cuenta la gravedad y representatividad de los casos para determinar los criterios de selección».

[44] Cfr. Acto Legislativo 01 de 2017, artículo transitorio 7, inciso 5.

[45] La Corte citó las Sentencias C-232 de 2016 y C-034 de 1996.

[46] Finalmente, respecto de la constitucionalidad del artículo 88 de la Ley 1957 de 2019, la Corte declaró la exequibilidad condicionada de la expresión «cualquier autoridad», que se refiere a los destinatarios de la facultad de los magistrados de las Salas para comisionar la práctica de pruebas, en el sentido de que la misma alude a la autoridad judicial en los términos que señale la ley. Lo anterior, por cuanto «permitir la práctica de pruebas a autoridades administrativas no resulta proporcional ni razonable respecto del derecho al debido proceso de las partes, en tanto se trata de una función jurisdiccional que, como tal, solo puede ser ejercida por autoridades de tal naturaleza».

[47] Cfr. acápite 4.1.4. Estructura orgánica y características de la Jurisdicción Especial para la Paz.

[48] Ver Resolución n.º 140 del 8 de junio de 2018, «por la cual se expiden normas tendientes a desarrollar el principio de unidad de gestión y jerarquía al interior de la Unidad de Investigación y Acusación de la Jurisdicción Especial para la Paz», suscrita por el director de la entidad en

ejercicio «de sus facultades constitucionales consagradas en el artículo transitorio 7 del Acto Legislativo n.º 01 del 4 de abril de 2017 y el Reglamento General de la Jurisdicción Especial para la Paz».

[49] Sentencia C-155 de 1999, reiterada en la Sentencia C-568 de 2016.

[50] Sentencias C-690 de 2011 y C-775 de 2010.

2



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos - INVIMA
n.d.

Última actualización: 20 de noviembre de 2021 - (Diario Oficial No. 51847 - 3 de noviembre de 2021)

