

Bogotá D.C., 9 de julio de 2019

Honorable Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Corte Constitucional

E.S.D.

Expediente: D-13280.

Referencia: Intervención ciudadana del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – Dejusticia – dentro de la acción pública de inconstitucionalidad interpuesta contra el artículo 141 de la Ley 1955 de 2019.

El Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – Dejusticia – es un centro de investigación socio-jurídica dedicado a la promoción de los derechos humanos en Colombia y el Sur Global, a la garantía del interés público y al fortalecimiento del Estado de Derecho. A lo largo de 14 años hemos realizado acciones de investigación, litigio e incidencia en distintos temas, incluyendo asuntos relacionados con justicia transicional y garantía de los derechos de las víctimas.

Dentro de ese marco de acción, Mauricio Albarracín Caballero, Rodrigo Uprimny Yepes, Mariluz Barragán González, Lina María Arroyave Velásquez, Daniel Marín López, Santiago Virgüez Ruiz y Alejandro Jiménez Ospina, identificadas como aparece al pie de nuestras firmas, obrando en calidad de ciudadanas colombianas y de subdirector encargado e investigadoras de Dejusticia, presentamos intervención ciudadana en el proceso identificado con el número de expediente D-13280, derivado de la acción pública de inconstitucionalidad presentada contra el artículo 141 de la Ley 1955 de 2019, citado a continuación:

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 3º 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 (sic) 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 (sic) (UIA), no podrá crear, con cargo al Tesoro, obligaciones que excedan el monto global asignado a la unidad de investigación y acusación (sic) de la JEP.

En resumen, la presente intervención coadyuva las pretensiones de las demandantes y, por lo tanto, solicita la declaratoria de inexecutable del artículo 141 de la Ley 1755 de 2019. Al haber otorgado autonomía presupuestal, administrativa y técnica a la Unidad de Investigación y Acusación (en adelante UIA) de la Jurisdicción Especial para la Paz (en adelante JEP) a través de la Ley 1755 de 2019, el Congreso de la República traspasó límites constitucionales respecto de su función y violó en sentido material la Constitución Política de Colombia.

Para explicar esto, en primer lugar, se hace una caracterización breve de la JEP y de su autonomía como jurisdicción dentro del marco del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición (en adelante SIVJRNR) y en el organigrama del Estado colombiano (sección 1). El objetivo de esa sección es demostrar que la estructura orgánica de la JEP es la de una institución completa, un todo que no puede ni debe ser analizado como la suma de sus partes, un sistema integral de justicia.

Posteriormente, se analiza cada una de las manifestaciones de la autonomía otorgadas a la UIA en el artículo 141 de la Ley 1755 de 2019 (sección 2). Respecto de la autonomía presupuestal, se demostrará que una decisión de ese tipo no podía tomarse por la vía de una ley ordinaria, pues ya el artículo 5 del Acto Legislativo 01 de 2017 había asignado las funciones derivadas de dicha autonomía a la Secretaría Ejecutiva y el órgano de gobierno de la JEP. Sobre la autonomía administrativa el argumento es similar, pues el mismo artículo 5 del Acto Legislativo 01 de 2017 también asignó las funciones que derivan de esta autonomía a la Secretaría Ejecutiva y el órgano de gobierno de la JEP. Finalmente, en cuanto a la autonomía técnica lo que se encuentra es un

asunto de inconstitucionalidad material, específicamente frente al ejercicio de la función de policía judicial con que cuenta la UIA.

Por último, en la tercera sección del documento se explica un argumento adicional, no postulado por las demandantes: el artículo 141 de la Ley 1755 de 2019 fue derogado por la Ley 1757 de 2019, por lo menos respecto de las autonomías presupuestal y administrativa. Siendo así, si bien esta no es una razón para declarar la inexecutable de la norma, sí lo es para que la Corte Constitucional se declare inhibida respecto de esas dos manifestaciones de la autonomía y de por sentado que la UIA no es autónoma ni presupuestal ni administrativamente, por decisión del propio legislador.

1. EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA Y LA JURISDICCIÓN ESPECIAL PARA LA PAZ COMO ÓRGANO DE JUSTICIA DEL SISTEMA INTEGRAL DE VERDAD, JUSTICIA, REPARACIÓN Y NO REPETICIÓN

El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (en adelante AFP) y el Acto Legislativo 01 de 2017 crearon la JEP como el componente de justicia del SIVJRNR. Este se une a otros dos, el de verdad, en cabeza de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, y el humanitario, dirigido por la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, que junto con las medidas de reparación y de garantía de no repetición del Estado forman un sistema regido por el principio de integralidad. Este principio exige que cada uno de los componentes y medidas del SIVJRNR, bajo un modelo holístico, “logren un máximo de justicia y de rendición de cuentas sobre las violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH ocurridas a lo largo del conflicto. La integralidad del Sistema contribuye también al esclarecimiento de la verdad del conflicto y la construcción de la memoria histórica”¹.

Como expresión de este principio de integralidad, la reforma constitucional que estableció estos componentes y medidas dotó de una amplia autonomía a cada una de las instituciones que lo componen, con el ánimo de cumplir el mandato de máxima satisfacción de los derechos de las víctimas dentro del paradigma de la justicia transicional². De ahí que el párrafo 2º del artículo 1º transitorio del artículo 1º del Acto Legislativo 1 de 2017 haya impuesto un correspondiente deber en cabeza del Estado de garantizar la autonomía administrativa y presupuestal del sistema, permitiéndole hacer uso del Plan de Inversiones para la Paz³ constituido constitucionalmente en

¹ Acto Legislativo 01 de 2017, art.1.1.

² Dejusticia (28 de julio de 2017) intervención ciudadana del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – Dejusticia– dentro del proceso de control constitucional al 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”. Expediente: RPZ0000003.

³ Párrafo 2º, Artículo 1º transitorio, Artículo 1º. Acto Legislativo 1 de 2017.

una reforma anterior⁴. Así las cosas, la Constitución reconoce el principio de integralidad del SIVJRNR y la expresión del mismo bajo los presupuestos de la autonomía administrativa, presupuestal y técnica de sus componentes de justicia, verdad y humanitario.

Ahora bien, tomando en consideración las provisiones de la norma demandada, a continuación, se lleva a cabo una caracterización de las funciones de la JEP como sistema de justicia del SIVJRNR para determinar, en el apartado siguiente, el alcance de su autonomía administrativa, presupuestal y técnica en clave del análisis de constitucionalidad planteado en el presente caso.

1.1. La Jurisdicción Especial para la Paz como sistema de justicia

La JEP está conformada por distintas dependencias jurisdiccionales, investigativas, de gestión y de gobierno, cada una de ellas con funciones y especialidades circunscritas por los principios de satisfacción de los derechos de las víctimas y seguridad jurídica⁵. La JEP en este sentido es un sistema de justicia complejo en el cual, en su interior, se ejercen todas las funciones propias para la administración de justicia. A continuación, procedemos a exponer su estructura, con el fin de mostrar la diferencia entre la toma de decisiones fundamentadas en la jurisdicción como función y el desarrollo de actividades investigativas.

La JEP tiene una estructura en dos niveles. Un primer nivel compuesto por las salas de justicia, que tienen al menos dos funciones principales. Por un lado, la definición de la situación jurídica de los comparecientes, incluida la concesión de amnistías e indultos. Y, por otro lado, la instrucción e investigación criminal de los macrocasos que serán aquellos que, en principio, guiarán la labor de judicialización del Tribunal para la Paz. En este sentido, en el primer nivel, encontramos unos órganos judiciales que tienen una naturaleza híbrida, pues ejercen tanto funciones investigativas como propiamente jurisdiccionales. En este nivel se encuentran, la Sala de Amnistías e Indultos (SAI) y la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas (SDSJ) en un extremo, y la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad y Determinación de los Hechos y Conductas (SRVR) en el otro.

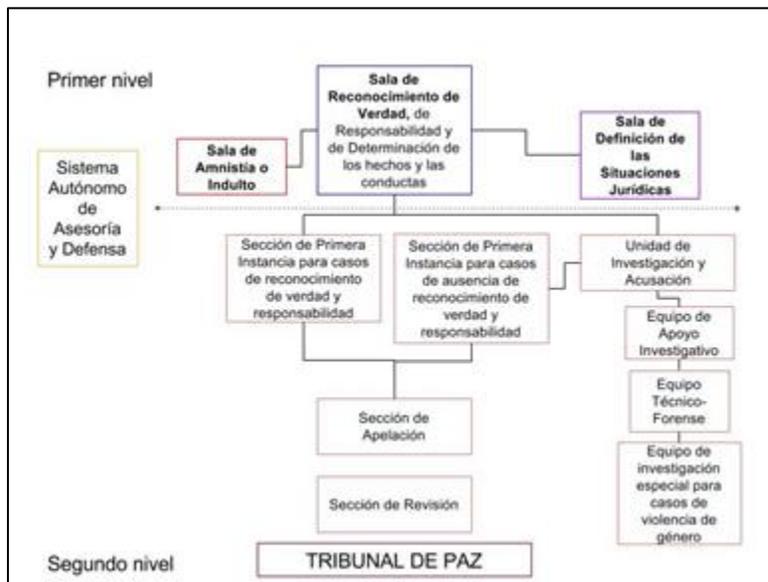
Mientras tanto, en el segundo nivel, se encuentran el Tribunal para la Paz, encargado de juzgar las graves violaciones a los derechos humanos cometidas en el marco del conflicto, con unos procedimientos diferenciados según el aporte del compareciente al SIVJRNR y un ente investigador y acusador. En este último nivel, la JEP cuenta con la Unidad de Investigación y Acusación (UIA), encargada principalmente de las funciones misionales de investigación para llevar casos ante el Tribunal para la Paz. El inciso 5° del artículo transitorio 7° la faculta para que realice las investigaciones correspondientes y adelante la acción penal, con la posibilidad de solicitar colaboración de la Fiscalía General de la Nación. En este sentido, en su concepción la

⁴ Acto Legislativo 1 de 2016, artículo 3°.

⁵ Artículo 9, Ley 1957 de 2019

UIA se asemeja a órganos investigativos de otras jurisdicciones como la Justicia Penal Militar, donde orientado por el principio de especialidad se crea un órgano investigativo y acusador excepcional para lo de su competencia, en este caso acusar en casos de no aceptación de responsabilidades de hechos el conflicto⁶. Sin embargo, esto no quiere decir que realice de forma exclusiva las funciones investigativas dentro de toda la JEP pues, a diferencia de la justicia ordinaria, donde la Fiscalía es el ente acusador por excelencia, la JEP dentro de sus procedimientos pone en cabeza de los magistrados y las magistradas de la SRVR la instrucción con base en criterios de selección y priorización de los casos más graves y representativos que serán tramitados en el Tribunal para la Paz. En este ejercicio, los funcionarios y funcionarias de la UIA sirven como apoyo de policía judicial de los despachos. Así, los magistrados de las Salas son los máximos conductores del proceso y ejercen preeminentemente la función investigativa en esta etapa del procedimiento ante la JEP. Mientras que es la UIA el órgano encargado de la investigación y la acusación dentro de los casos adversariales que en el futuro se den al interior de la JEP, sin que eso haya ocurrido hasta el momento.

Ilustración 1 – Estructura de la JEP en dos niveles (AL 01 de 2017)



Fuente: Elaboración propia

Así, se puede observar que dentro de las funciones misionales de la JEP se puede trazar una línea entre las de investigación y las jurisdiccionales, sin que sea monopolio de un órgano concreto de la jurisdicción alguna de ellas. Existen diferentes órganos que ejercen función jurisdiccional, básicamente todas las salas de justicia y el Tribunal de Paz; y hay otros que llevan a cabo labores investigativas, inicialmente la SRVR y posteriormente la UIA.

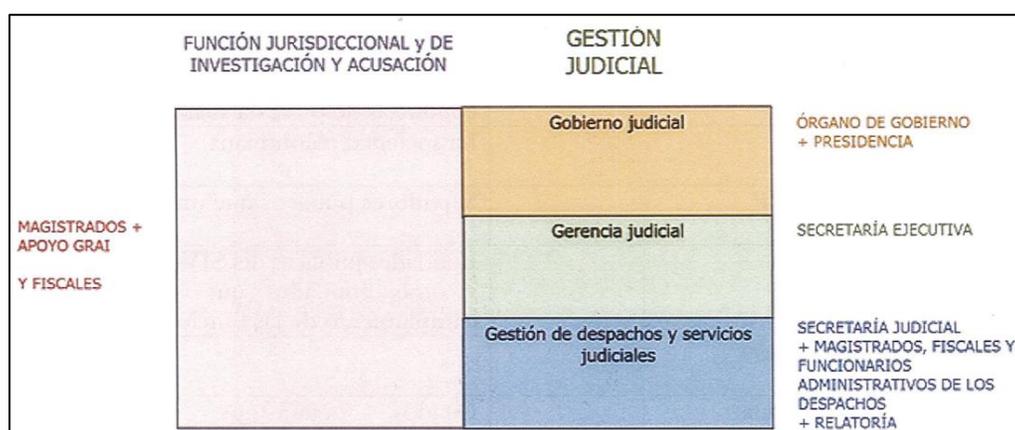
⁶ Por ejemplo, en la Justicia Penal Militar la Ley 1765 de 2015 que reglamenta el funcionamiento de esta jurisdicción creó la Fiscalía General Penal Militar y Policial que está a cargo del ejercicio de la acción penal en esta jurisdicción.

Estas dos funciones conforman lo que se conoce como el aspecto misional de la administración de justicia en la JEP, es la concreción del mandato constitucional y legal con que cuenta desde su creación. Pero para que estas funciones se puedan cumplir es necesaria la existencia de tres precondiciones o niveles de gestión diferentes: (i) el gobierno judicial, (ii) la gestión administrativa o gerencia judicial y, (iii) la gestión de despachos. A continuación se explica cada uno de estos, por su relevancia para el análisis de la autonomía presupuestal, administrativa y técnica otorgada por el legislador a la UIA.

1.2. Niveles de gestión de la Jurisdicción Especial de Paz

De acuerdo con Juan Enrique Vargas⁷ la gestión judicial involucra funciones de regulación, control y ejecución en tres niveles distintos: (i) en el nivel más alto se encuentra el gobierno judicial, que involucra la conducción estratégica de la institución; (ii) en un segundo nivel se encuentra la gestión administrativa o gerencia judicial, que se refiere en términos generales a las cuestiones de gerencia central del sistema, ejecución de presupuesto y el manejo de información, (iii) y en el tercer nivel está la gestión u organización al interior de los despachos judiciales. El texto del AFP ya contemplaba la organización de la JEP de acuerdo con esos niveles de gestión. El numeral 16 del punto 5.1.2 sobre justicia establecía que el Estado garantizará la autonomía administrativa y la suficiente autonomía presupuestal del componente de justicia del SIVJNR, a partir de la creación de una secretaría ejecutiva encargada de la administración, gestión y ejecución de los recursos de la jurisdicción bajo la orientación de la Presidencia de ésta. En este sentido, desde un comienzo se pensó la división entre un órgano de gobierno y otro de administración en la JEP.

Ilustración 2 – Niveles de gestión de la Jurisdicción Especial de Paz



Fuente: Vargas Viancos, J. E. (2006). Herramientas para el diseño de Despachos Judiciales. En CEJA – INECIP, Revista Sistemas Judiciales No. 10. Buenos Aires - Santiago.

⁷ Vargas Viancos, J. E. (2006). Herramientas para el diseño de Despachos Judiciales. En CEJA – INECIP, Revista Sistemas Judiciales No. 10, (p. 78-103). Buenos Aires - Santiago.

Al gobierno le corresponde la función de elaborar políticas generales, entendida como la tarea de definir los criterios de actuación que deberán ser seguidos o tomados en cuenta para la toma de decisiones en cada uno de los distintos niveles, órganos o áreas del aparato judicial⁸. En este sentido, el órgano de gobierno es el nivel más alto de la organización y sobre éste recae la responsabilidad de la conducción estratégica del sistema, puesto que debe tomar decisiones que impactarán el desempeño global tanto actual como futuro del mismo. En concreto, el órgano de gobierno de la JEP, de acuerdo con el Reglamento General de la JEP⁹, ejerce funciones que incluyen aprobar el anteproyecto de presupuesto, aprobar los proyectos de inversión, determinar la estructura y planta de personal, decidir sobre las solicitudes de movilidad de los magistrados, entre otras. Dichas funciones no sólo encuentran su correspondiente en el reglamento interno de la jurisdicción, sino también en el parágrafo 2do del artículo 5to transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017 – que le confiere a la secretaría ejecutiva y al órgano de gobierno las mismas funciones que el Acto Legislativo 02 de 2015 y la Ley 270 de 1996 le confiere a la sala administrativa del Consejo Superior de la Judicatura – y el artículo 110 de la Ley 1957 de 2010.

Por su parte, la gerencia es el nivel de gestión en que se toman decisiones de carácter táctico – ejecutivas, de regulación y control – al interior de la jurisdicción, que efectivizan la forma en cómo se implementarán los lineamientos estratégicos o de gobierno que fueron diseñados en el primer nivel, afectan la generalidad del Sistema y que fueron diseñados en el primer nivel¹⁰. De acuerdo con el parágrafo 2 del artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017 y los artículos 111 y subsiguientes de la Ley 1957 de 2010, la gerencia judicial de la JEP está en cabeza de la Secretaría Ejecutiva, la cual administra, gestiona y ejecuta los recursos de la JEP para cumplir con sus objetivos misionales. Por la naturaleza de sus funciones, esta secretaría debe contar con un fuerte sustento técnico especializado en temas administrativos, experticia que no suele ser el fuerte de los funcionarios judiciales en su calidad de abogados, razón por lo que se confiere dicho mandato a una unidad ejecutora gran experticia en el campo de las políticas públicas¹¹.

Por último, la gestión de despachos y servicios judiciales es llevada a cabo por magistrados, magistradas y demás integrantes de despacho, especialmente por la Secretaría Judicial, que comprende a la Secretaría Judicial y las Subsecretarías Judiciales de cada una de las salas de justicia y secciones del tribunal.

⁸ Ver. PNUD, CEJA y JSCA. Estudio sobre gestión presupuestaria y Administrativa de Cortes y Tribunales y tratamiento estadístico.2008. p.6

⁹ Acuerdo de la Sala Plena 001 del 9 de marzo de 2018.

¹⁰ Ver. PNUD, CEJA y JSCA. Estudio sobre gestión presupuestaria y Administrativa de Cortes y Tribunales y tratamiento estadístico.2008. p.6

¹¹ Al respecto, Juan Enrique Vargas afirma que “en muchos países una decisión administrativa es sinónimo de abrir un expediente judicial con las mismas características y formalidades que tendría la resolución de un litigio entre dos partes, un procedimiento completamente inadecuado y sin la celeridad que se requiere en estas materias” Ver Consejo Directivo del CEJA y del Comité Editorial de la revista *Sistemas Judiciales*. Debate Gobierno Judicial. Revista Sistemas Judiciales.2006. p. 46.

Así pues, como consecuencia de la distinción de funciones dentro de la JEP y su traslape en la función misional investigativa, escindir las dependencias que conforman la JEP tendría consecuencias para la misma jurisdicción bajo un argumento de errónea autonomía, así como impactos en el diseño constitucional de la JEP. Concretamente, el principio de integralidad y el entendimiento de la JEP como un sistema de justicia complejo y autocontenido se ven afectadas por un entendimiento aislacionista de cada uno de los órganos que la componen, como parece haber sido el razonamiento del legislador en el artículo 141 de la Ley 1955 de 2017.

2. SOBRE LA AUTONOMÍA PRESUPUESTAL, ADMINISTRATIVA Y TÉCNICA DE LA UNIDAD DE INVESTIGACIÓN Y ACUSACIÓN

Como bien explican las demandantes, otorgarle autonomía presupuestal, administrativa y técnica a la UIA no sólo tiene efectos indeseables, sino que es inconstitucional. Pero cada uno de esos tipos de autonomía tienen particularidades y afectan de forma distinta los postulados constitucionales cuando es aplicado a la UIA, razón por la cual en el presente apartado se tratará cada uno de ellos por separado, todo con el fin de sustentar la solicitud de inexecutable de la norma demandada planteada en este texto.

Para lo cual es necesario hacer una salvedad inicial, que se extrae de lo expuesto hasta ahora en este documento: sin la norma demandada, la UIA aún se encuentra permeada por la autonomía que le corresponde a la JEP en virtud de su diseño constitucional y legal. Es decir, lo inconstitucional es que la UIA sea autónoma frente a la propia JEP, pero que la JEP sea autónoma como sistema de justicia es una condición *sine qua non* para el correcto ejercicio de sus funciones.

2.1. Que la UIA tenga autonomía presupuestal con base en el artículo 141 de la Ley 1955 de 2019 es inconstitucional por razones de competencia y jerarquía normativa y por razones de fondo

Según la Corte Constitucional, la autonomía presupuestal supone “(...) la posibilidad de disponer, en forma independiente, de los recursos aprobados en la Ley de Presupuesto”¹². Asimismo, ha explicado que el concepto de autonomía presupuestal se corresponde con lo dispuesto en el artículo 110 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, que establece que “[l]os 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 refiere la Constitución Política y la ley”¹³. Y, además, ha manifestado que esta implica la facultad de “(...)

¹² Corte Constitucional. Sentencia C-101 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹³ Estatuto Orgánico de Presupuesto, art. 110. Corte Constitucional. C-652 de 2015. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

elaborar su propio proyecto de presupuesto y (...) ejecutarlo de conformidad con la aprobación que del mismo haga el Congreso”¹⁴.

Así las cosas, el contenido de la autonomía presupuestal se puede descomponer en tres elementos o facultades: (i) la elaboración del proyecto de presupuesto; (ii) la disposición de los recursos aprobados por el Congreso en la ley anual de presupuesto y, (iii) la capacidad de contratar, comprometer recursos y ordenar el gasto.

Otorgarle esta autonomía a la UIA y, por lo tanto, la facultad de ejercer las tres facultades arriba mencionadas vulnera la Constitución, concretamente, el artículo transitorio 5 del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2017, que establece que la JEP “estará sujeta a un régimen legal propio, con autonomía administrativa, presupuestal y técnica” y el parágrafo 2 del artículo transitorio 5 del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2017, en el que el constituyente derivado dispuso que “[c]on el fin de garantizar el funcionamiento y la autonomía administrativa, técnica y presupuestal de la jurisdicción especial para la paz, 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”. Dentro de dichas funciones se encuentran, entre otras, “elaborar el proyecto de presupuesto de la Rama Judicial que deberá ser remitido al Gobierno y ejecutarlo de conformidad con la aprobación que haga el Congreso”¹⁵. Dicha violación ocurre, por lo menos, en tres vías: (i) porque limita la facultad de elaborar el proyecto de presupuesto de toda la JEP que se encuentra en cabeza del Órgano de Gobierno de la JEP¹⁶; (ii) porque limita la facultad que tiene la Secretaría Ejecutiva de la JEP de ejecutar todo el presupuesto de la JEP¹⁷ y, (iii) porque limita la facultad de contratación y administración de los recursos aprobados por el Congreso para toda la JEP que tiene la Secretaría Ejecutiva¹⁸.

La justificación de las tres vías en que se viola la autonomía presupuestal se divide en dos tipos de argumentos. Por un lado, está el argumento competencial y de jerarquía normativa y por el otro está el de violación material, a continuación se explica cada uno de ellos.

El argumento competencial y de jerarquía normativa sigue la misma lógica en las tres vías: el Acto Legislativo 01 de 2017 no distingue entre secciones de la JEP al momento de establecer las funciones de desarrollo de la autonomía presupuestal en cabeza del órgano de gobierno y la Secretaría Ejecutiva. En ese orden de ideas, lo que hizo el constituyente derivado en esa reforma

¹⁴ Corte Constitucional. C-652 de 2015. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

¹⁵ Constitución Política, art. 256.5.

¹⁶ Acuerdo de la Sala Plena 001 del 9 de marzo de 2018.

¹⁷ Acto Legislativo 01 de 2017, art. 1.5. y Ley 1957 de 2010, art. 111.

¹⁸ Acto Legislativo 01 de 2017, art. 1.5. y Ley 1957 de 2010, art. 111.

constitucional fue asignar las funciones que conforman la autonomía presupuestal en cabeza exclusiva de dos órganos de la JEP, sin diferenciar frente a qué otros órganos de la jurisdicción se ejercerían. Así, tanto el órgano de gobierno como la Secretaría Ejecutiva tienen las funciones derivadas de la autonomía presupuestal frente a todas las salas de justicia, el Tribunal de Paz y todas las secciones que lo conforman, la propia Secretaría Ejecutiva, el Sistema Autónomo de Defensa y, como es obvio, la UIA.

Asignar en cabeza de la UIA una autonomía presupuestal que tiene las mismas dimensiones de aquella que corresponde constitucionalmente al órgano de gobierno y la Secretaría Ejecutiva y que pugna con ella implica un recorte de funciones injustificado e inconstitucional respecto de estos dos últimos órganos. Específicamente, por cuanto la Ley 1955 de 2019 tiene una jerarquía normativa inferior al Acto Legislativo 01 de 2017 y porque, en desarrollo del principio de supremacía constitucional¹⁹, no es competencia del legislador ordinario modificar la Constitución Política. De manera que la Corte Constitucional, tal y como se solicita en la demanda, debería declarar la inexecutable del artículo 141 de la Ley 1955 de 2019.

Ahora bien, además de las razones competenciales y de jerarquía normativa que justifican una declaratoria de inexecutable, la norma demandada también vulnera, de forma material, la autonomía presupuestal que el Acto Legislativo 01 de 2017 le asignó al órgano de gobierno y a la Secretaría Ejecutiva de la JEP. Para explicar dicha vulneración material sí es necesario revisar cada una de las tres formas de materialización de la autonomía presupuestal, arriba mencionadas.

Respecto de la facultad de elaborar el proyecto de presupuesto de toda la JEP que se encuentra en cabeza del Órgano de Gobierno de la JEP, el problema radica en la competencia por recursos en que sumerge la norma demandada a los órganos de la jurisdicción. Así, si la UIA puede y debe realizar su propio proyecto de presupuesto, entonces deberá entrar al Congreso de la República a competir por recursos con los demás órganos de la jurisdicción, que están agrupados en un solo proyecto de presupuesto. Así las cosas, la autonomía presupuestal del órgano de gobierno de la JEP, que debería ejercerse con miras a garantizar los recursos suficientes y necesarios para la operación de todas las funciones de la jurisdicción arriba descritas, debería ahora ejercerse teniendo en cuenta una competencia de recursos con la UIA, que sólo debería tener en cuenta sus propias necesidades en el marco de la parte de las funciones investigativas que constitucionalmente le corresponde. Eso implica un rompimiento del principio de integralidad, arriba explicado, pues en la práctica escinde a la JEP y obliga a entenderla como un conjunto de órganos que pueden actuar de forma independiente en un asunto trascendental como es la asignación de los recursos para su funcionamiento.

Frente a la facultad de la Secretaría Ejecutiva de la JEP de ejecutar todo el presupuesto asignado a la jurisdicción por el Congreso de la República, la inconstitucionalidad material consiste en que se

¹⁹ Constitución Política, art. 4.

impide a este órgano ejecutar el presupuesto de la UIA. Es decir, el órgano diseñado constitucionalmente para la ejecución técnica y adecuada de los recursos que el constituyente derivado asignó a la JEP no podría llevar a cabo su función administrativa respecto a uno de los órganos que la conforman, la UIA. Misma razón que aplica para la facultad de contratar y administrar los recursos de la jurisdicción.

En ese orden de ideas, resulta claro que otorgar autonomía presupuestal a la UIA a través de la Ley 1955 de 2019 es inconstitucional tanto desde el punto de vista competencial y de jerarquía normativa como por una vulneración material de la Constitución, concretamente, el artículo transitorio 5 del artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2017.

2.2. Que la UIA tenga autonomía administrativa con base en el artículo 141 de la Ley 1955 de 2019 es inconstitucional por razones de competencia y jerarquía normativa

Ahora bien, la autonomía administrativa es definida por el Departamento Administrativo de la Función Pública como la “[c]apacidad que tiene la entidad para organizarse de forma independiente, creando dependencias o estableciendo reglamentos para la actividad que desarrolle”²⁰. Asimismo, la Corte Constitucional ha manifestado, frente a las Empresas Sociales del Estado pero de manera relevante para el presente caso, que la autonomía administrativa consiste en la facultad que tiene una entidad, organismo o institución estatal de “(...) adecuar su organización administrativa para el mejor cumplimiento de los objetivos asignados por el legislador, lógicamente respetando las previsiones que éste haya fijado en materia de estructura orgánica en el acto de creación”²¹ o, en otras palabras, la capacidad de “(...) organizarse y gobernarse a sí misma”²². Asignar la capacidad de organizarse en materia administrativa a la UIA vulnera la Constitución por vía competencial y de jerarquía normativa, como se explica a continuación.

El artículo transitorio 5 del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2017, como se mencionó anteriormente, establece que el órgano de gobierno y la Secretaría Ejecutiva de la JEP ejercerán de forma exclusiva las funciones asignadas a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura establecidas en la Ley 270 de 1996. Y, el artículo 85 de la referida Ley 270 establece como funciones de la Sala Administrativa, entre otras: (i) “crear, ubicar, redistribuir, fusionar, trasladar, transformar y suprimir Tribunales, las Salas de éstos y los Juzgados, cuando así se requiera para la más rápida y eficaz administración de justicia (...)”²³; (ii) “determinar la estructura

²⁰ Departamento Administrativo de la Función Pública. Disponible en línea: <<https://www.funcionpublica.gov.co/glosario/-/wiki/Glosario+2/Autonom%C3%ADa+administrativa>>. (recuperado en 4 de agosto de 2019).

²¹ Corte Constitucional. Sentencia C-784 de 2004. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

²² Corte Constitucional. Sentencia C-485 de 1995. M.P. Fabio Morón Díaz.

²³ Ley 270 de 1996, art. 85.5.

y la planta de personal del Consejo Superior de la Judicatura”²⁴ y, (iii) “determinar la estructura y las plantas de personal de las Corporaciones y Juzgados. Para tal efecto podrá 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”²⁵.

Contrario a esto, el artículo 141 de la Ley 1955 de 2019 establece que el director de la UIA podrá asignar la planta de personal que corresponda a cada dependencia, variarla cuando lo considere necesario y establecer el manual de requisitos y funciones para cada uno de los empleos. Evidentemente, ejercer las funciones que el artículo 141 de la Ley 1955 de 2019 le asigna implicaría que el director de la UIA ejercería funciones idénticas a las consagradas en el artículo 85 de la Ley 270 de 1996 que, por remisión expresa del artículo transitorio 5 del artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2017 corresponden al órgano de gobierno y a la Secretaría Ejecutiva de la JEP.

Así las cosas, lo que el artículo demandado hace en materia de autonomía administrativa es modificar lo dispuesto en el artículo transitorio 5 del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2017. Resulta claro que la Ley 1955 de 2019, objeto de juicio en el presente caso, tiene una naturaleza jerárquica inferior a la norma constitucional creada con la modificación de la Constitución hecha a través del Acto Legislativo 01 de 2017. En ese orden de ideas, si el Congreso de la República quería cambiar la forma en que se administra la JEP, debía modificar la Constitución y la Ley 1957 de 2019 a través de los procedimientos adecuados, no utilizar una ley ordinaria, en este caso la ley del Plan Nacional de Desarrollo, para llevarlo a cabo, pues esto viola el principio de primacía constitucional²⁶. Siendo así, este es un argumento más para declarar inexecutable el artículo 141 de la Ley 1955 de 2019.

2.3. Que la UIA tenga autonomía técnica con base en el artículo 141 de la Ley 1955 de 2019 es inconstitucional por razones de fondo

Finalmente, la autonomía técnica ha sido objeto de análisis por la Corte Constitucional en referencia a aquella con la que cuenta el Banco de la República. Por lo menos en tres casos ha abordado el asunto, así: (i) “[l]a autonomía técnica del Banco se traduce en términos de su capacidad para analizar libremente los fenómenos monetarios y para diseñar sin injerencia de otras autoridades los instrumentos que demande el ejercicio de sus atribuciones en aquellas materias que tienen por objeto cautelar la estabilidad de la moneda y asegurar la solidez y la confianza en el sistema monetario del país”²⁷; (ii) la autonomía técnica del Banco se refiere “(...) al señalamiento del conjunto de métodos, procedimientos y mecanismos específicamente diseñados, relativas a las reglas para la constitución de sus reservas (...) y el cumplimiento de sus funciones básicas, como

²⁴ Ley 270 de 1996, art. 85.7.

²⁵ Ley 270 de 1996, art. 85.9.a

²⁶ Constitución Política, art. 4.

²⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-050 de 1994. M.P. Hernando Herrera Vergara.

también a la libertad y capacidad de actuar en dichos campos, sin la injerencia de otras autoridades”²⁸ o, (iii) “(...) la autonomía técnica implica para el Banco Central la potestad de definir conforme a sus propias pautas cuándo emplear los instrumentos de regulación e intervención monetaria, cambiaria y crediticia, y cuáles usar en caso de que decida hacerlo”²⁹.

Así, siendo esta la jurisprudencia con que cuenta hasta el momento la Corte Constitucional sobre autonomía técnica, es necesario derivar de ella una definición que sirva para resolver el presente caso. Lo que es común a todos los pronunciamientos anteriores es que la Corte ha hecho énfasis en la libertad con que cuenta la entidad, en esos casos el Banco de la República, para ejercer las funciones que la Constitución y la ley le asignan. Es decir, a que la entidad debe poder llevar a cabo su labor conforme a sus propias pautas, las decisiones de sus propios funcionarios y funcionarias y sin la injerencia de otros órganos o instituciones.

Pues bien, según el artículo 88 de la Ley 1957 de 2019, la UIA cumple funciones de policía judicial al interior de la JEP. Según dicho artículo los analistas e investigadores de la Unidad ostentan esa calidad, su máximo director es el director de la UIA y recibirán comisiones para la práctica de pruebas por parte de los magistrados de las salas, los de las secciones y los fiscales de la UIA. Si esto es así, que la UIA tenga autonomía técnica contraría su posición dentro de la JEP, por lo menos respecto de una de sus funciones.

Como bien señalan las demandantes, la ley efectivamente podría regular ciertos aspectos del ejercicio de las funciones de la UIA, entre ellas, la de ejercer la acción penal dentro de la JEP cuando uno o varios comparecientes no acepten su responsabilidad y sean enviados ante el Tribunal de Paz. En esos casos la autonomía técnica es deseable y constitucional. No obstante, cuando se trata del ejercicio de la función de policía judicial, que está al servicio de toda la JEP, que la UIA tenga autonomía técnica impide el ejercicio correcto de las funciones de salas y secciones de la Jurisdicción, especial pero no exclusivamente la SRVR, que no actuarían como administradores de justicia y directores del proceso, como les ordena la Constitución y la ley, sino que dependerían de la voluntad de la UIA para la práctica de una prueba determinada en unas condiciones determinadas.

Esto es especialmente importante cuando se tiene en cuenta que la UIA no ostenta el control absoluto sobre la actividad investigativa de la JEP. Por el contrario, las salas de justicia, especialmente la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad, desarrollan investigaciones penales en etapas incluso más tempranas del procedimiento transicional. En esos momentos, cuando las salas requieren de la intervención de la UIA como policía judicial, la usan para materializar su propio criterio de investigación y, por lo tanto, que esta contara con autonomía técnica para desarrollar las órdenes recibidas sería contrario a la naturaleza de su función.

²⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-341 de 1996. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

²⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-866 de 2014. M.P. María Victoria Calle Correa.

Así, dado que el Congreso no diferenció en el artículo 141 de la Ley 1955 de 2019 las funciones respecto de las cuales la UIA tendría autonomía técnica, la Corte Constitucional debería declararla inexecutable, como se solicita en la demanda que inició el presente proceso.

2.4. Conclusión

De acuerdo con todo lo anterior, resulta claro que existen razones tanto de competencia y jerarquía normativa como de fondo para declarar inexecutable el artículo 141 de la Ley 1955 de 2019. Resulta inconstitucional que, a través de una ley, así sea una de Plan Nacional de Desarrollo, se contravengan disposiciones plasmadas por el constituyente derivado en una reforma constitucional que, además de todo, tiene como objetivo desarrollar un acuerdo de paz y contribuir a la construcción de una paz estable y duradera.

Específicamente, otorgarle autonomía presupuestal a la UIA viola el principio de supremacía constitucional por ser contrario al artículo transitorio 5 del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2017 y, además, implica un fraccionamiento de la JEP que afecta en sentido material el diseño constitucional de la jurisdicción. Otorgar autonomía administrativa, en un sentido similar, viola el principio de supremacía constitucional, por ser contrario al artículo transitorio 5 del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2017. Y, finalmente, otorgar autonomía técnica conlleva una inexecutable en sentido material, por lo menos respecto del ejercicio de la función de policía judicial.

3. UN ASUNTO ADICIONAL: EL ARTÍCULO 141 DE LA LEY 1955 DE 2019, FUE DEROGADO TÁCITA Y PARCIALMENTE POR LOS ARTÍCULOS 111 Y SIGUIENTES DE LA LEY 1957 DE 2019

Hasta ahora la presente intervención ha partido de la base de que el artículo 141 de la Ley 1955 de 2019 está vigente y produce efectos jurídicos. Esto para dar argumentos sobre la inexecutable de una norma que pretenda dar autonomía presupuestal y administrativa a la UIA. No obstante, hay un asunto que debe ser abordado por la Corte Constitucional al momento de llevar a cabo el control de constitucionalidad sobre dicho artículo: se debe verificar si continúa vigente dentro del ordenamiento jurídico colombiano. Lo que se pretende explicar en este apartado es que no, que el artículo 141 de la Ley 1955 de 2019 fue derogado tácitamente por la Ley 1957 de 2019 frente a la asignación de autonomía presupuestal y administrativa a la UIA, pues en la ley posterior se establecen en cabeza de distintos órganos de la JEP las funciones que le deberían corresponder a la UIA si esta tuviera la referida autonomía.

Para explicar este punto, en primer lugar, se llevará a cabo un breve decurso sobre la derogatoria tácita y la forma en que la Corte Constitucional la ha abordado (sección 3.1). Luego se explicarán

las funciones que debería tener la UIA si tuviera autonomía presupuestal y administrativa y se enunciará la forma en que estas fueron asignadas a través de la Ley 1957 de 2019 (sección 3.2). Para finalizar con una conclusión sobre la derogatoria tácita del artículo 141 de la Ley 1955 de 2019 (sección 3.3).

3.1. Sobre la derogatoria tácita de la ley y el control de constitucionalidad abstracto

El Código Civil, en sus artículos 71 y 72, es claro al establecer que una ley puede ser derogada de forma expresa o tácita. La derogatoria expresa es clara e inequívoca, ocurre cuando una nueva ley, de igual o superior jerarquía que otra, consagra que la anterior pierde vigencia. Mientras tanto, la derogatoria tácita ocurre cuando “(...) la nueva ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la ley anterior”³⁰.

La Corte Constitucional ha explicado que la derogatoria tácita, que es la que interesa aquí, ocurre en dos posibles escenarios: “(i) cuando una norma jurídica posterior resulta incompatible con una anterior, o (ii) cuando se produce una nueva regulación integral de la materia”³¹. Y, además, ha manifestado que “(...) la acción de inconstitucionalidad no es el mecanismo adecuado para que la Corte declare formalmente que una norma ha sido tácitamente derogada”³². Ello por cuanto lo que ordena la Constitución hacer cuando la ciudadanía ejerce la acción pública de inconstitucionalidad es llevar a cabo “(...) un juicio de validez y un análisis constitucional”³³, por lo que un estudio sobre la vigencia de la norma demandada sólo tiene sentido para “(...) determinar la materia legal sujeta a su control (...) [es] una etapa necesaria para determinar el objeto de control”³⁴.

Correctamente, las demandantes en el presente caso no solicitaron a la Corte Constitucional declarar la existencia de una derogatoria tácita del artículo 141 de la Ley 1955 de 2019. No obstante, este es un asunto que la Corte no puede eludir y que debe llevar a cabo al momento de realizar el control de constitucionalidad activado con el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad. En criterio de los intervinientes que actúan a través de este documento, la derogatoria tácita sí ocurrió, la UIA no cuenta actualmente con autonomía presupuestal y administrativa y, por tal motivo, no es necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional respecto de estas dos, como se pasa a demostrar a continuación.

3.2. Sobre las funciones derivadas de la autonomía presupuestal, técnica y administrativa y su tratamiento en la Ley 1957 de 2019

³⁰ Código Civil, art. 72.

³¹ Corte Constitucional. Sentencia C-634 de 1996. M.P. Fabio Morón Díaz.

³² Corte Constitucional. Sentencia C-046A de 2019. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

³³ Corte Constitucional. Sentencia C-898 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

³⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-898 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

Como se explicó anteriormente, cada uno de los tipos de autonomía que el artículo 141 de la Ley 1955 de 2019 le asignó a la UIA implica el ejercicio de ciertas funciones. La autonomía presupuestal conlleva las funciones de elaborar el proyecto de presupuesto del órgano, la disposición de los recursos aprobados por el Congreso y la capacidad de contratar, comprometer recursos y ordenar el gasto. La autonomía administrativa trae consigo la función de organizar el órgano en su organigrama y planta de personal. Y la autonomía técnica la libertad de ejercer sus funciones sin intromisiones de otros órganos, entidades, instituciones o, incluso, ramas del poder público.

Cada una de esas funciones fue asignada en la Ley 1957 de 2019 a un órgano de la JEP distinto a la UIA, así:

- Autonomía presupuestal: (i) la elaboración del proyecto de presupuesto corresponde a la Secretaría Ejecutiva de la JEP³⁵, que debe remitirlo al órgano de gobierno de la JEP para su aprobación³⁶ y, (ii) la celebración de contratos, la administración de los bienes y recursos destinados para el funcionamiento de la JEP y la ordenación del gasto recaen en la Secretaría Ejecutiva de la JEP³⁷.
- Autonomía administrativa: (i) la propuesta de políticas, programas, normas y procedimientos para la administración del talento humano de la JEP corresponde a la Secretaría Ejecutiva³⁸; (ii) la definición de la planta de personal de la JEP y la creación, supresión, fusión y reubicación de empleos es función del órgano de gobierno de la JEP³⁹; (iii) la determinación de la estructura orgánica de la JEP hace parte de las funciones del órgano de gobierno de la JEP⁴⁰ y, (iv) la determinación de los requisitos, funciones y competencias de los empleos que hacen parte de la planta de personal de la JEP, así como la adopción del reglamento interno de administración del personal corresponden al órgano de gobierno de la JEP⁴¹.

Así, las funciones que corresponden al ejercicio de la autonomía presupuestal y administrativa están en cabeza de la Secretaría Ejecutiva y el Órgano de Gobierno de la JEP. Ahora bien, se podría afirmar que eso no obsta para que la UIA también tenga las mismas funciones, sin embargo, si se revisan las disposiciones pertinentes, se encuentra que esto no es así. Según los artículos 87 y 88 de la Ley 1957 de 2019, la UIA tiene diferentes funciones, todas ellas de carácter misional y destinadas a (i) el ejercicio de la acción penal dentro de la JEP; (ii) la protección de víctimas,

³⁵ Ley 1957 de 2019, art. 112.13.

³⁶ Ley 1957 de 2019, art. 110.5.

³⁷ Ley 1957 de 2019, arts. 112.3, 112.4, 112.5 y 112.6.

³⁸ Ley 1957 de 2019, art. 112.10.

³⁹ Ley 1957 de 2019, art. 110.2.

⁴⁰ Ley 1957 de 2019, art. 110.3.

⁴¹ Ley 1957 de 2019, arts. 110.6 y 110.8.

testigos e intervinientes; (iii) la adopción de medidas para la protección de medios de prueba, evidencia y demás o, (iv) el ejercicio de la función de policía judicial. Ninguna de esas normas consagra facultades relacionadas con el gobierno o la administración de la UIA, mucho menos de la JEP, de manera que lo único que se puede entender es que estas corresponden, como ya se mencionó, a la Secretaría Ejecutiva y al Órgano de Gobierno de la JEP.

3.3. Conclusión: la autonomía presupuestal y administrativa de la UIA fue derogada por la Ley 1957 de 2019

Teniendo en cuenta lo anterior, es claro que la Ley 1957 de 2019 derogó la autonomía presupuestal y administrativa que el legislador pretendió otorgar a la UIA en la Ley 1955 de 2019. Como se puede observar en el encabezado de la Ley 1957 de 2019, esta es la Ley Estatutaria para la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz. Es decir, se trata de una regulación integral de una materia: la administración de justicia en la JEP que, además, establece funciones de una manera tal que es incompatible con una norma anterior.

Es claro que la Ley 1957 de 2019 no confirmó la autonomía presupuestal y administrativa de la UIA. Pero, además de todo, asignó las funciones que deberían derivar de dicha autonomía a otros órganos de la JEP, concretamente a la Secretaría Ejecutiva y al Órgano de Gobierno. Si la intención del legislador fuera mantener esa autonomía en cabeza de la UIA (que en todo caso es inconstitucional), lo habría hecho en la Ley 1957 de 2019, que es la que se supone regula de forma integral la organización de la JEP.

En ese entendido, lo consagrado en la Ley 1957 de 2019 sólo se puede entender como una derogatoria tácita, por lo que Corte Constitucional no debería pronunciarse sobre la autonomía presupuestal y técnica de la UIA, ya que dicho órgano no cuenta con esta desde la expedición de la Ley 1957 de 2019. Así, lo procedente sería declararse inhibida por la derogatoria parcial de esa porción del artículo 141 de la Ley 1955 de 2019 y pronunciarse sobre el resto de la disposición que no tenga que ver con autonomía presupuestal o administrativa.

Y a esto se agrega que al revisar la constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria que resultó en la Ley 1957 de 2019 la Corte Constitucional explicó que los asuntos relacionados con la administración de justicia eran materias propias de una ley estatutaria. Una norma que “regula una nueva jurisdicción, independiente de la Rama Judicial, que fue creada por la Constitución a través del Acto Legislativo 01 de 2017, y que no se encuentra regulada en ningún cuerpo estatutario”⁴², debe ser regulada a través de una ley estatutaria. Así, a todos los motivos para la inexecutable mencionados anteriormente se debería agregar que el artículo 141 de la Ley 1955 de 2019 regula un asunto sometido a reserva de ley estatutaria.

⁴² Corte Constitucional. Sentencia C-080 de 2018. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

4. NOTIFICACIONES

Se puede notificar a los intervinientes en el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – Dejusticia –, ubicado en la Calle 35 No. 24 – 31 de la ciudad de Bogotá y en las siguientes direcciones de correo electrónico: malbarracin@dejusticia.org, ajimenez@dejusticia.org y dmarin@dejusticia.org.

Cordialmente,

MAURICIO ALBARRACÍN CABALLERO

MARYLUZ BARRAGÁN GONZÁLEZ

LINA MARÍA ARROYAVE VELÁSQUEZ

DANIEL MARÍN LÓPEZ

ALEJANDRO JIMÉNEZ OSPINA

SANTIAGO VIRGÜEZ RUIZ

RODRIGO UPRIMNY YEPES