Sentencia C-183/20

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Competencia de la Corte Constitucional

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Norma derogada

En suma, la norma que es objeto del presente control de constitucionalidad fue derogada por la Ley Estatutaria 1957 de 2019, la que reguló la autonomía presupuestal y administrativa de la JEP en los artículos 110 (numerales 2, 3 y 8), 111, 123 y 124, por lo que operó el fenómeno de derogatoria tácita. Igualmente, respecto a la autonomía técnica que reconocía el artículo 141 de la Ley 1955 de 2019, ocurrió una derogatoria orgánica, dado que el asunto fue regulado integralmente por los artículos 21, 86, 87, 88 y 89 de la Ley Estatutaria 1957 de 2019.

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Carencia actual de objeto

Expediente: D-13280

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 141 de la Ley 1955 de 2019, “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022”. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

Actores: María José Pizarro, Juanita Goebertus, José Jans Carretero Pardo, Victoria Sandino Simanca, Jomary Liz Ortegón, Rodrigo Granda Escobar, Antonio Sanguino Páez, Julián Gallo Cubillos, Daniela Stefanía Rodríguez Sanabria, Gustavo Bolívar Moreno, Olga Amparo Sánchez y Luis Alberto Albán.

Magistrado Ponente:

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá, D. C., diecisiete (17) de junio dos mil veinte (2020).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, ha proferido la siguiente,

SENTENCIA

ANTECEDENTES

En ejercicio de la Acción Pública consagrada en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, los ciudadanos María José Pizarro, Juanita Goebertus, José Jans Carretero Pardo, Victoria Sandino Simanca, Jomary Liz Ortegón, Rodrigo Granda Escobar, Antonio Sanguino Páez, Julián Gallo Cubillos, Daniela Stefanía Rodríguez Sanabria, Gustavo Bolívar Moreno, Olga Amparo Sánchez y Luis Alberto Albán demandan la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 141 de la Ley 1955 de 2019, por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

Mediante providencia del 9 de julio de 2019, el Magistrado sustanciador dispuso admitir la demanda contra el artículo demandado, por la posible vulneración de los artículos 157, 158 y 159 de la Constitución Política y de los artículos 1, 5, 7 y 12 del Acto Legislativo 01 de 2017. En la misma providencia, requirió a los secretarios generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes para que, (i) enviaran las gacetas en las que conste el trámite

legislativo que dio lugar a la expedición de la Ley 1955 de 2019; (ii) aporten una certificación suscrita por ellos en la que se dé cuenta del procedimiento detallado de aprobación de la misma Ley, la publicación de las actas y lo sucedido en las Plenarias del Senado y de la Cámara el 2 de mayo de 2019; y, finalmente, (iii) envíen una copia del video de la Plenaria del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, del mismo día. Asimismo, ofició a la Imprenta Nacional para que certifique la hora y la fecha de la publicación del texto aprobado en la Plenaria de la Cámara de Representantes, el 2 de mayo de 2019, respecto del proyecto de Ley 311 de 2019 – Cámara – 227 de 2019, Senado, por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad". Dispuso que una vez dichas pruebas fueran recibidas, se fijara en lista el proceso para permitir la intervención ciudadana y se corriera traslado al Procurador para que rindiera el correspondiente concepto; se comunicara la iniciación del proceso al Presidente del Congreso, a la Presidencia de la República y a algunos ministerios para que, si lo considerasen conveniente, intervinieran en el presente proceso. Finalmente, invitó a participar en el presente juicio a la Presidencia de la JEP, a la Secretaría Ejecutiva de la JEP, a la Unidad de Investigación y Acusación de la JEP, a la Comisión de búsqueda de Personas Desaparecidas, a la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, a la Fiscalía General de la Nación, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Departamento Nacional de Planeación, a la Defensoría del Pueblo, al Alto Comisionado para la Paz, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Instituto Colombiano de Derecho Tributario, al Instituto Colombiano de Derecho Procesal, al Instituto para las Transiciones Integrales -IFIT- a la Consultoría para los derechos humanos – CODHES y a varias universidades.

Mediante Auto 449 del 14 de agosto de 2019, la Sala Plena decidió denegar la solicitud de acumulación del presente proceso con el expediente D-13353, formulada por Giovanni Álvarez Santoyo, actuando en calidad de Director de la Unidad de Investigación y Acusación de la Jurisdicción Especial para la Paz – JEP. Igualmente, frente a la solicitud de acumulación de procesos formulada por María del Pilar Bahamón Falla, actuando en calidad de Secretaria Ejecutiva de la Jurisdicción Especial Para la Paz – JEP, mediante Auto 467 del 21 de agosto de 2019 la Sala Plena dispuso estarse a lo resuelto en el Auto de Sala Plena 448 del 14 de agosto de 2019, en el que se resolvió denegar la solicitud de acumulación de los expedientes de constitucionalidad radicados bajo los números D-13345 y D-13280. Finalmente, mediante Auto del 23 de septiembre de 2019, el Magistrado sustanciador constató la reunión de todas las pruebas solicitadas y dispuso continuar el trámite procesal.

NORMA DEMANDADA

El siguiente es el texto de la norma demandada:

"**LEY 1955 DE 2019**

(Mayo 25)

Por el 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".

LA DEMANDA

Los demandantes sostienen que la norma cuestionada adolece de vicios de forma y de fondo. En cuanto a los vicios de forma, aseguran que contravino los artículos 157, 158 y 159 de la Constitución. Explican que el artículo resulta de una proposición realizada durante las sesiones conjuntas de las Comisiones Terceras y Cuartas, por parte del representante a la Cámara por el Partido Liberal, Édgar Alfonso Gómez Román, aprobada en primer debate, incluida en el informe de ponencia para el segundo y finalmente aprobada. Indican que en su formación se desconoció el derecho al debate parlamentario. En este sentido, afirman que el artículo no fue suficientemente discutido en las comisiones Terceras y Cuartas de Senado y de Cámara y en la Plenaria del Senado, donde finalmente se aprobó, sin que allí incluso hubiera sido previamente publicado. Aseguran que la norma fue incluida en las sesiones conjuntas de Senado y Cámara y fue estudiada por unas comisiones técnicas creadas para tal fin y por la comisión de ponentes, donde hubo discusión amplia del asunto, pero no se discutió en las sesiones conjuntas de las Comisiones Terceras y Cuartas de Cámara y Senado, como lo exigía el debate parlamentario, no obstante la trascendencia de la reforma. Apuntan que tampoco hubo discusión en el Senado, ya que allí se votó una proposición de aprobar el texto adoptado por la Cámara, sin que hubieran conocido el cuerpo del proyecto. Sostienen que la falta de discusión en el Senado constituye un vicio insubsanable. Ponen de presente que varios integrantes de la oposición manifestaron que no estaban de acuerdo con la votación del proyecto sin conocerlo ni discutirlo y terminaron

retirándose del recinto, lo que, en su concepto, desconoce el derecho al debate previsto en el artículo 157 de la Constitución.

Ponen igualmente de presente que el artículo propuesto fue discutido en la plenaria de la Cámara en segundo debate, con votación en bloque, a pesar de que se solicitó su votación aparte, lo que impidió la deliberación plena del asunto.

Por otra parte indican que en la plenaria del Senado el asunto fue aprobado, sin que los senadores lo hubieren previamente conocido, lo que desconocería el principio de publicidad, de acuerdo con el artículo 157 de la Constitución. Explican que los artículos 156 y 157 de la Ley 5 de 1992 exigen que el debate se realice después de la publicación del proyecto o, en su defecto, de la entrega de una reproducción del informe de ponencia, cuando lo haya autorizado el presidente de la Comisión, lo que no habría ocurrido en el presente caso. En efecto, ponen de presente cómo el Senado decidió aprobar la moción de adoptar el texto que minutos antes había sido votado por la Cámara de Representantes, sin que éste hubiera sido publicado o se hubiera entregado a los senadores, para que supieran qué iban a votar. Indican que el proyecto fue aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes el 2 de mayo de 2019 a las 7:20 pm y por el Senado, a las 11:13 pm, a pesar de que únicamente fue publicado en la página web del Senado, a las 11:20 pm. Igualmente, precisan que a las 11:13 pm advirtieron que la última Gaceta del Congreso que había sido publicada era la número 287, del 30 de abril de 2019, lo que corrobora que cuando fue aprobado el proyecto, su texto no había sido publicado. Al respecto, incluyen fotografías de la cuenta de Twitter del Senador Roy Barreras, donde, a su juicio, se evidenciaría la hora de publicación del proyecto de ley en cuestión. Explican que se trataría de un vicio insubsanable, no solo por cuanto que el término legal para purgar el vicio ya expiró, sino porque esta actuación atenta directamente contra un rasgo esencial del principio democrático que constituye, a la vez, un requisito constitucional mínimo de formación del acto, que no podía ser convalidado por la publicación posterior del proyecto.

En cuanto a la violación al principio de **unidad de materia**, los accionantes ponen de presente que la inclusión de la norma cuestionada en las comisiones económicas conjuntas fue registrada en los medios de comunicación, como un “mico”. Al respecto, refieren, entre comillas, varias notas de prensa en este sentido. Apuntan que la norma concierne una materia ajena a la regulada en el Plan Nacional de Desarrollo, extraña a su objeto e inconexa temáticamente con el resto del articulado. Precisan que no guarda relación con las disposiciones que le dan fundamento al plan, tanto en su exposición de motivos, como en las Bases del mismo. Explican al respecto que la expresión “autonomía”, que utiliza la norma, busca que la Unidad de Investigación y Acusación, (en adelante, UIA), no dependa de ninguna otra entidad u órgano y pueda autorregularse por fuera de las reglas que aplican para la Jurisdicción Especial para la Paz, (en adelante, JEP) y, en general, para el Sistema Integral de Justicia, Reparación y No Repetición (en adelante, SIVJRNR), a pesar de que la exposición de motivos del proyecto de ley, no señaló esta como una de sus finalidades. Señalan que en el documento de las bases del Plan Nacional de Desarrollo lo que se planteaba era la armonización de las funciones del SIVJRNR, con el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y no se hace mención alguna a la UIA de la JEP. Como soporte del argumento de inconstitucionalidad, citan la sentencia C-008 de 2018. Al respecto, explican que la norma no responde a ninguna de las exigencias de unidad de materia en las leyes del plan. Así, luego de reconocer el carácter multitemático de los Planes Nacionales de Desarrollo, aseveran que la exposición de motivos del Plan, así como el documento de sus bases, reconocen la autonomía del SIVJRNR, lo que resultaría contradicho con la norma demandada, ya que ésta transgrediría dicha autonomía, al permitir que uno de los órganos, de uno de sus

componentes, actúe independientemente. Igualmente, sostienen que no guarda conexidad con los objetivos y metas del Plan, ni con los instrumentos para alcanzarlos. Puntualizan que no existe conexidad directa con los objetivos y metas del Plan, incluidas las presupuestales, porque permite que se ponga en riesgo la garantía de recursos suficientes para el debido funcionamiento del SIVJRNR. Para ellos, la norma no supera los requisitos determinados en la sentencia C-016 de 2016, de conexidad directa e inmediata con los objetivos generales del Plan y las normas instrumentales de ejecución. Al respecto, (i) identifican la naturaleza instrumental y alcance de la norma en cuanto que pretende dotar de autonomía a la UIA de la JEP; (ii) identifican los objetivos, metas, planes o estrategias incorporadas en la parte general relacionadas con esta norma, en particular, la estrategia de armonizar las funciones del SIVJRNR, con el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral para las Víctimas, donde se reconoció que deberá respetarse la autonomía constitucional de los componentes del Sistema. Explican que allí no se menciona, directa ni indirectamente, la UIA y, finalmente, (iii) explican que no existe, entre la norma acusada y los objetivos, metas, planes o estrategias de la parte general, conexidad ni directa, ni inmediata porque, en realidad, con ella se contradice la autonomía que se buscaba preservar del SIVJRNR. En suma, para los demandantes, no se verifica en la norma cuestionada, conexidad alguna, temática, ni teleológica, respecto del Plan.

Igualmente alegan que existen **vicios de fondo** por desconocer el Acuerdo Final, así como el Acto Legislativo 01 de 2017, en particular, sus artículos 1, 5, 7 y 12, teniendo en cuenta que el SIVJRNR tiene por propósito garantizar los derechos de las víctimas y, por lo tanto, aplica normas de DIH y derechos fundamentales definidos en la Constitución, razón por la cual el Estado debe respetar y acatar las normas que lo desarrollan, así como los preceptos que lo crean, contenidos en el Acuerdo Final. En tal sentido, precisan que el punto 5 del Acuerdo define el SIVJRNR y para cumplir sus finalidades se establece la JEP, cuya función judicial se ejerce de manera autónoma y preferente, de acuerdo con el principio 9 del Sistema. Igualmente resaltan que, conforme al Acuerdo Final, el Estado "garantizará la autonomía administrativa y la suficiencia y autonomía presupuestal del SIVJRNR y en especial del componente de justicia" (p. 146 del Acuerdo). Para este fin, indican que se previó la creación de la Secretaría Ejecutiva, la que actúa bajo la dirección de la presidencia de la JEP y el Acto Legislativo 01 de 2017, en su artículo transitorio 1, parágrafo 2, dispuso la obligación del Estado de garantizar la autonomía, suficiencia y autonomía presupuestal del sistema, al mismo tiempo que los artículos 5, 7 y 12 dispusieron que la Unidad de Investigación y Acusación es una dependencia de la JEP, cuya administración corresponde a la Secretaría Ejecutiva.

Explican que del Acto Legislativo es posible extraer que la JEP goza de autonomía presupuestal, autonomía administrativa y autonomía técnica. Indican que la autonomía presupuestal implica la posibilidad de disponer, de manera independiente, de los recursos de la Ley del Presupuesto, conforme a sus cometidos constitucionales y legales. La autonomía administrativa permite reglamentar su actividad, autoorganizarse, dictar sus estatutos, definir su planta de personal y la nominación y remoción de sus empleados, salvo aquellos que la Constitución o la Ley previeron otra manera de designación. Finalmente, la autonomía técnica implica la facultad de determinar los métodos, procedimientos y mecanismos para cumplir sus funciones. De esta manera, señalan que la norma desconoce el diseño institucional de la JEP acordado para satisfacer los derechos de las víctimas. Agregan que la contrariedad con el Acto Legislativo 01 de 2017 se evidencia porque allí se confía a la Secretaría Ejecutiva y a los magistrados (presidente u órgano de gobierno) la definición de la estructura, organización, funcionamiento, presupuesto y ordenación y ejecución del gasto. Explican que en el artículo 7 transitorio de dicho Acto Legislativo, se confía en el Secretario Ejecutivo la administración, gestión y ejecución de los recursos de la

entidad, por lo que la autonomía presupuestal radica en dicho órgano y no en la UIA. Precisan que contrariando entonces el Acto Legislativo, la norma permite que un órgano de la JEP actúe aisladamente, ya que el director de la UIA podrá hacer uso de los recursos de paz, los que están previstos en el artículo 3 del Acto Legislativo 01 de 2016, para el funcionamiento del sistema en su totalidad, para funcionar, determinar su estructura, planta de personal y funcionamiento de la Unidad, lo que, a su juicio, desconoce que el Sistema exige que los mecanismos que lo componen actúen de manera coordinada, para preservar los derechos de las víctimas e incumple el deber del Estado de garantizar la autonomía administrativa, suficiencia y autonomía presupuestal del Sistema, como un todo y, para ello, se dispuso la creación de una Secretaría Ejecutiva.

Afirman que si bien las características internas de la UIA podrían ser definidas por el Legislador, esto no podría desconocer el andamiaje constitucional del Sistema. Igualmente, aseguran que los estatutos de la JEP podrían definir algún grado de autonomía a la UIA, por ejemplo, para definir sus grupos internos de trabajo y fijar los métodos y mecanismos para ejercer la acción penal ante el Tribunal para la Paz, pero estas medidas serían un desarrollo de la autonomía de la JEP, mas no su contradicción, ya que no se establecería un órgano que internamente le disputara la autonomía a la JEP. Así, consideran que la norma restringe la autonomía administrativa de la JEP, pues permite que la UIA defina su estructura, planta de personal, etcétera, a pesar de que esta competencia es de la Jurisdicción, como órgano unitario; vulnera su autonomía presupuestal, pues ya no podrá definir, ordenar y ejecutar el gasto de la UIA, a pesar de ser una dependencia de la JEP. Explican que al ser una dependencia de la Jurisdicción, no es posible crear secciones en el presupuesto general, para uno de sus órganos. Igualmente, consideran que anula el carácter de ente autónomo de la JEP, pues fracciona la UIA del resto de las dependencias, lo que provoca fractura institucional y falta de control.

Apuntan que el Acto Legislativo 01 de 2017 creó la JEP como un único órgano, a pesar de tener diferentes dependencias, de acuerdo con su artículo 5. Además, que el inciso 5 del artículo 7 del mismo Acto Legislativo si bien reconoce una cierta autonomía al director de la UIA, esta es completamente diferente a la aquí prevista. Exponen que la norma cuestionada crea una jerarquía indebida dentro de la JEP, excluye a la UIA del control funcional y estructural que ejercen los órganos de gobierno y administración y que ordena el Acto Legislativo, le otorga facultades desproporcionadas a la UIA y concentra funciones excesivas en su director, lo que lo sitúa al mismo nivel de los órganos de gobierno de la JEP misma, lo que genera un desbalance en el interior de la institución. Finalmente, insisten en que esto riñe con los objetivos del Acto Legislativo, porque pone a competir por los recursos, a órganos de la misma institución, constitucionalmente autónoma, lo que termina afectando la autonomía judicial. En fin, explican que la actuación de la UIA únicamente se activa cuando no ha habido reconocimiento de verdad, caso en el cual este órgano debe investigar y acusar ante la Sección de No Reconocimiento de Verdad, del Tribunal para la Paz, diseño que demuestra que constitucionalmente no se pretendía que la Unidad tuviera autonomía y, si bien algunas de sus funciones se asemejan a las de la Fiscalía General de la Nación, aseguran que esto no es suficiente para predicar un mandato constitucional de autonomía de la UIA, la que únicamente actúa por remisión de la Sala de Reconocimiento.

También señalan que la norma cuestionada desconoce la reserva de ley orgánica, prevista en el artículo 352 de la Constitución y en el artículo 36 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, pues es allí donde debe establecerse la manera como se programa, organiza y ejecuta el presupuesto, en particular, el presupuesto de gastos de la Nación. Resaltan que la norma dispone que la UIA se

identificará como una sección en el Presupuesto General de la Nación, lo que pone de presente que se trata de una norma que debía incluirse en una ley orgánica del presupuesto, porque contraría el artículo 36 del Estatuto Orgánico del Presupuesto donde se dispone que cada componente del presupuesto de gastos se presentará clasificada en unas secciones allí determinadas. Precisan que, aparte de las secciones allí previstas, existen otras derivadas de su existencia constitucional como órganos autónomos, lo que se desarrolla en el artículo 110 del mismo Estatuto. Esto demostraría que la forma como se estructura el presupuesto de gastos o ley de apropiaciones es un asunto de ley orgánica por tratarse de la programación y ejecución de recursos prevista en el 352 de la Constitución.

PRUEBAS RECAUDADAS

En cumplimiento de lo dispuesto por el auto admisorio de la demanda, se recibieron las siguientes pruebas:

Certificación de la Imprenta Nacional respecto del a publicación de la Gaceta del Congreso 293 de 2019 (folios 61-63).

Video de la plenaria del Senado, del 2 de mayo de 2019 (folios 64-66 y 322-323).

Gacetas del Congreso de la República, relativas al trámite legislativo (folios 88 y 93; 204-205, 209, 259, 406-407, 409)

Certificación del Secretario General de la Cámara de Representantes, respecto del trámite legislativo (folios 90-92, 207-208, 256-258)

Certificación del Secretario General del Senado de la República, respecto del trámite legislativo (folio 321).

INTERVENCIONES

Durante el trámite del presente asunto se recibieron oportunamente doce escritos de intervención[1], por medio de los cuales se solicitó a la Corte que se adopte una de las siguientes decisiones, a saber: (i) se inhiba de proferir un pronunciamiento de fondo; (ii) se declare la exequibilidad de la norma acusada; (iii) se declare su inexequibilidad; y, (iv) se condicione su exequibilidad. A continuación se exponen los argumentos que fundamentan cada una de dichas solicitudes:

Solicitud de inhibición. Teniendo en cuenta que la Ley Estatuaria 1957 de 2019 es posterior a la Ley 1955 de 2019, aquí demandada, ocurrió el fenómeno de la derogatoria tácita. La Ley Estatutaria reguló integralmente las funciones de los órganos de la JEP y no atribuyó ningún tipo de autonomía administrativa, presupuestal y técnica a la UIA. La regulación hecha por la Ley 1957 es integral, sistemática y de superior jerarquía, al tratarse de una Ley Estatutaria.

Solicitud de exequibilidad. Los diferentes órganos de la JEP sí disponen de autonomía para el cumplimiento misional de sus funciones, aunque se integran y articulan como un todo en la Jurisdicción. De las funciones atribuidas al Director de la UIA es posible deducir que el Constituyente derivado sí le otorgó a este órgano autonomía administrativa, técnica y presupuestal. El Decreto 266 de 2018 asimiló orgánicamente y en su funcionamiento la UIA a la Fiscalía General de la Nación, la cual dispone de autonomía administrativa, técnica y presupuestal. Además, someter a la UIA a la administración de la Secretaría Ejecutiva ha

generado dificultades para el adecuado ejercicio de sus funciones y el Director de la unidad es minoría en el Órgano de Gobierno de la JEP, integrado por un Magistrado, el Presidente de la JEP y el Director de la UIA. Por otra parte, la autonomía misional, técnica y administrativa de este tipo de órganos, caracteriza los tribunales ad hoc creados por la ONU y la Fiscalía de la Corte Penal Internacional. Esta autonomía permite el adecuado ejercicio de sus funciones en favor de las víctimas para, por ejemplo, poder otorgar eficazmente medidas de protección. La autonomía presupuestal de la UIA no afecta los recursos de la JEP, porque únicamente le permite disponer de los recursos propios. Igualmente, de una lectura sistemática de las normas que conciernen a la JEP, es posible concluir que el Legislador sí presupuso que la UIA debía tener autonomía administrativa, técnica y presupuestal, como garantía de los derechos de las víctimas y la autonomía del órgano de investigación es una exigencia del derecho al debido proceso.

No existe vulneración del principio de unidad de materia, ya que la Ley del Plan es, por esencia, multitemática y heterogénea. Tampoco se desconoce la reserva de Ley orgánica, porque la Ley del Plan, tiene dicha naturaleza. Aunque la UIA no dispone constitucionalmente de autonomía presupuestal, sí dispone de una independencia financiera para cumplir sus funciones. La norma no se encuentra derogada, ya que la norma demandada, aunque anterior a la Ley Estatutaria de la JEP, es especial, al regular integralmente y de manera detallada lo relativo a la UIA. No existe violación del principio de publicidad, porque previamente a la votación, se realizó una exposición verbal a cargo de los ponentes, respecto del texto aprobado por la Cámara de Representantes y publicado en la página web. La ponencia mayoritaria, que fue producto de múltiples debates en comisión de ponentes, estuvo disponible previamente. De la totalidad de los 349 artículos que integraban el proyecto, únicamente 65 fueron modificados a partir de proposiciones que recibieron el aval gubernamental, situación que fue expuesta y debidamente votada por la Cámara de Representantes.

Solicitud de inexequibilidad. La norma desconoce que, de acuerdo con el Acto Legislativo 01 de 2017, la JEP, como un todo (principio de integralidad), dispone de autonomía administrativa, presupuestal y técnica, por lo que otorgar estos atributos a uno de sus órganos, afecta su autonomía constitucional, desconoce la integralidad del sistema y el diseño constitucional de la JEP. Constitucionalmente, esta autonomía es confiada al Órgano de Gobierno de la JEP, a su Presidente y a la Secretaría Ejecutiva, mas no a la UIA. Igualmente, la Ley Estatutaria de la JEP detalló las funciones de los diferentes órganos y no le confirió autonomía administrativa, técnica y presupuestal a la UIA, ni las funciones que de ella se derivan. Por otra parte, la norma demandada desconoce el Acto Legislativo 02 de 2017, al tratarse de un incumplimiento del deber de cumplir de buena fe el Acuerdo Final, como política de Estado. Por otra parte, aunque la UIA, en ejercicio de su función jurisdiccional debe gozar de independencia judicial, de esta garantía no se deriva autonomía administrativa, técnica y presupuestal. Al igual que en la justicia ordinaria, los jueces carecen de funciones de autogobierno judicial y esta función pertenece a un órgano diferente (el Consejo Superior de la Judicatura) y, en el caso de la JEP, se radica en el Órgano de Gobierno de la JEP, en coordinación con su Presidente y de la Secretaría Ejecutiva, tal como fue desarrollado por la Ley Estatutaria de la JEP. Crear una sección del presupuesto para la UIA implica que los recursos asignados a la JEP deberán distribuirse entre la JEP y la UIA, lo que afecta la eficacia en el ejercicio de sus funciones y desarticula el SIVJRNR. Así, los atributos conferidos a la UIA significan un recorte inconstitucional de las funciones del Órgano de Gobierno de la JEP y de su Secretaría Ejecutiva. La autonomía técnica únicamente sería constitucional si se refiere al ejercicio de las funciones jurisdiccionales de la UIA, mas no en las otras funciones, como las de policía judicial.

Solicitud de exequibilidad condicionada. Aunque es cierto que constitucionalmente la UIA no dispone de autonomía presupuestal, sí requiere independencia financiera, para el adecuado cumplimiento de las funciones que le fueron confiadas. Por lo tanto, para garantizar la eficiencia y eficacia de la labor de la UIA, en favor de los derechos de las víctimas, es necesario que se declare exequible la norma, en el entendido de que este órgano debe disponer de autonomía financiera para cumplir sus funciones.

CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación[2] emitió en su oportunidad el Concepto 6678, por medio del cual solicita, de manera principal, la inhibición de la Corte Constitucional y, de manera subsidiaria, la inexequibilidad de la norma demandada. Advierte que la presente demanda coincide con la identificada con el expediente D-13345 donde conceptuó que la norma debe ser declarada inexequible. Señala que la norma demandada podría estar derogada tácitamente por la Ley Estatutaria 1955 de 2019 que únicamente asigna funciones misionales a la UIA, que no implican autonomía administrativa, presupuestal y técnica, por lo que, al tratarse de una norma derogada, la Corte deberá inhibirse de proferir un fallo de fondo.

Considera que si, no obstante, la Corte decide pronunciarse de fondo, debe declarar la inexequibilidad, porque se desconoce la autonomía administrativa, presupuestal y técnica de la JEP, como componente de justicia del SIVJRNR. Explica que la JEP es un órgano constitucionalmente autónomo con autonomía administrativa, presupuestal y técnica, cuyo gobierno y administración lo ejerce exclusivamente la instancia de gobierno o el presidente y el secretario ejecutivo, mientras que la gestión y ejecución de los recursos de la JEP, le corresponden al Secretario Ejecutivo. Estas funciones se encuentran detalladas en la Ley Estatutaria 1957 de 2019, que integra el bloque de constitucionalidad y no las radican en cabeza de la UIA. Explica, entonces, que “el constituyente otorgó a la Secretaria Ejecutiva, al Presidente y al órgano de Gobierno de la JEP , y a la propia JE P como sección del presupuesto, el ejercicio de las competencias para cumplir su autonomía administrativa, presupuestal y técnica”. De esta manera, concluye que la autonomía atribuida a la UIA desconoce la integralidad del sistema y el diseño constitucional de la JEP, como órgano autónomo.

Pese a lo anterior, señala el Procurador que esto no implica 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 de investigación y acusación, en desarrollo del principio de independencia judicial, la que no exige autonomía presupuestal, técnica y administrativa.

Indica que el sistema fue diseñado de tal manera que la UIA se concentre en su objeto propio de actividad misional, que consiste en investigar y acusar a las personas que no ofrezcan verdad y reconozcan responsabilidad en el marco de la JEP, o aporten verdad parcialmente.

Finalmente, el Procurador resalta la importancia de las funciones de la UIA y la necesidad de que ejerza sus funciones sin interferencias, para garantizar su funcionamiento pleno y eficaz.

Concluye que como considera que la norma es inexequible por razones de fondo, no hay necesidad de pronunciarse sobre los cargos por violación al principio de publicidad y suficiencia del debate democrático.

En suma, los escritos de intervención, la vista fiscal y las solicitudes presentadas a la Corte en relación con la presente demanda, se resumen en el siguiente cuadro, organizado según su fecha de presentación ante la Secretaría General de la Corte Constitucional:

Interviniente	Argumentos	Solicitud
Comisión Colombiana de Juristas	Además de las vulneraciones alegadas por la demanda, la norma también vulnera el artículo 1 transitorio del Acto Legislativo 2 de 2017, relativo a la estabilidad y seguridad jurídica del Acuerdo Final, porque no se trata de una ejecución de buena fe del acuerdo, como política de Estado. El Plan Nacional de Desarrollo constituye el proyecto político a mediano plazo en donde debe materializarse el cumplimiento de buena fe del Acuerdo Final. Contrario a lo previsto en el Acuerdo, la norma demandada desconoce la autonomía de la JEP, la que requiere necesariamente el manejo autónomo de sus propios presupuestos, porque al otorgar autonomía presupuestaria a la UIA, así como para determinar su estructura, planta de personal y funcionamiento, se atomiza el funcionamiento de la JEP, lo que afecta su funcionamiento y su rol dentro del SIVJRNR. De esta manera, se desconoce los artículos 5, 7 y 12 el Acto Legislativo 01 de 2016.	Inexequibilidad
Unidad de Investigación y Acusación (UAI) de la JEP	Cada uno de los órganos que integran la JEP se articulan para el cumplimiento de su misión funcional "respetándose su autonomía en la definición de "(…) protocolos, lineamientos, circulares, manuales de funciones y reglamentos de trabajo, acordes con la particularidad de la organización y funciones a su cargo, con plena observancia de la Constitución y la ley"[3], en el entendido de ser parte de un todo, pero tener funciones específicas en virtud de la ley que no comparten los mismos procedimientos". Respecto de la UIA, se dejó en manos de su director, la expedición de normas internas para materializar los principios de unidad de gestión y jerarquía (art. 89 de la Ley Estatutaria de la JEP). En cuanto a su estructura, el Decreto 266 de 2018 asimiló a la UIA a la FGN, diferente del resto de los órganos judiciales de la JEP, asimilados a la estructura y funcionamiento de la Jurisdicción Ordinaria. Esto denota que las funciones de la UIA, difieren del resto de órganos de la JEP, lo que explica que "no se encuentre limitado por las decisiones de índole administrativo que se adopten por las dependencias subordinadas a los demás órganos de la Jurisdicción, en los términos	Exequibilidad

	de la Carta Política”. La UIA es unidad ejecutora del presupuesto de la JEP (artículo 132 de la Ley 1940 de 2018), lo que implica tener derecho a disponer de un presupuesto de funcionamiento y de inversión. Antes de la norma demandada, la UIA debía tramitar sus necesidades ante la Secretaría Ejecutiva de la JEP, quien debía administrar y ejecutar los recursos bajo la orientación del órgano de gobierno de la JEP, integrado por el Presidente, un magistrado y el director de la UIA, “encontrando numerosas dificultades administrativas (…) que impiden el acceso a los recursos y el cubrimiento de las necesidades”. Actualmente la UIA “se encuentra en absoluta desventaja para la toma de decisiones presupuestales y cumplir eficazmente su labor misional”, al ser su director, minoría en el órgano que orienta la ejecución presupuestal. La autonomía misional, técnica y administrativa del órgano de investigación y acusación caracteriza los tribunales ad hoc creados por la ONU y la Fiscalía de la Corte Penal Internacional. Es razonable que la UIA disponga de autonomía administrativa, técnica y presupuestal, en razón de las facultades constitucionales y legales de que dispone para, entre otras cosas, ordenar medidas de protección para las víctimas, testigos e interviniente. No existe vulneración del principio de unidad de materia, porque el Plan Nacional de Desarrollo es, en esencia, multitemático y heterogéneo y esta norma busca materializar la paz y los derechos de las víctimas. La UIA es un órgano de la JEP que goza de igual jerarquía y derechos que los otros órganos del componente de justicia. La norma no afecta la autonomía y suficiencia presupuestal de la JEP porque es justamente este el propósito de la norma, al crear una sección del presupuesto en cabeza de la UIA, por lo que no es cierto que ésta podrá hacer uso de la totalidad de los recursos del sistema, sino únicamente de los recursos propios, lo que consulta la separación entre las funciones de investigación y de juzgamiento. La norma no desconoce la necesidad de coordinación de los órganos de la JEP, porque su	

	director pertenece al órgano de su gobierno y participa de los comités creados por dicho ente. No existe desconocimiento de la reserva de Ley orgánica, porque justamente el Plan Nacional de Desarrollo tiene dicha naturaleza.	
Universidad de la Sabana	Una lectura sistemática del Acuerdo Final implica reconocer la autonomía administrativa, técnica y presupuestal de la JEP, como garantía de justicia, verdad y reparación de las víctimas. Dicho acuerdo previó la creación de la UIA y le otorgó varias funciones y su participación en los procesos no es marginal; ubicar a la UIA como una dependencia más de la JEP afecta el cumplimiento de sus funciones. La independencia se justifica por el deber de respetar el debido proceso y que implica diferenciar a quien investiga de quien juzga. El otorgamiento de medidas de protección a víctimas y testigos, sin anuencia del órgano administrativo de la JEP, busca la efectividad de esta función. Esta independencia corresponde al diseño que se dio a la JEP, como garantía de las víctimas. La independencia del órgano investigador, también caracteriza a los tribunales ad hoc creados por la ONU y la Fiscalía de la CPI.	Exequibilidad
Secretaría Ejecutiva de la JEP	<u>Primera intervención:</u> La autonomía administrativa de la JEP, no debe confundirse con la autonomía e independencia funcional de sus componentes. Aunque la UIA, como órgano judicial, goza de autonomía funcional para el ejercicio de sus funciones, no dispone de autonomía administrativa y presupuestal para contratar y comprometer recursos de manera independiente, a nombre de la persona jurídica. Esta segunda, equivale a la noción de autogobierno judicial la que, en el caso de la JEP, se ejerce a través de la Secretaría Ejecutiva y el órgano de gobierno y se trata de elementos que no son cobijados por la autonomía judicial. Así, aunque la JEP, como componente de justicia del SIVJRNR, dispone de facultad de autogobierno, sus componentes no son individualmente considerados, como titulares de facultades de autogestión administrativa. Por lo tanto, la autonomía administrativa y presupuestal de la JEP, de acuerdo con el Acto Legislativo 01 de 2017, se ejerce a través del Órgano de Gobierno de la JEP, en coordinación con su Presidente y de	Inexequibilidad

	la Secretaría Ejecutiva, tal como fue desarrollado por la Ley Estatutaria de la JEP, 1957 de 2019, parámetro de control de la norma demandada. Igualmente, la norma demandada desconoce el mandato de cumplir de buena fe el Acuerdo Final, según lo dispone el Acto Legislativo 02 de 2017. La existencia de varias secciones presupuestales dentro de la JEP implica que el techo presupuestal fijado por el Ministerio de Hacienda en el marco fiscal de mediano plazo y en el presupuesto que se asigne a la JEP, deberá distribuirse en dos secciones del Presupuesto General de la Nación, lo que impide eficiencia en su ejecución, impide que la JEP cumpla adecuadamente sus funciones y desarticula los tres componentes del SIVJRN. Teniendo en cuenta que la Ley estatuaria 1957 de 2019 es posterior a la Ley 1955 de 2019, aquí demandada, ocurrió el fenómeno de la derogatoria tácita. Segunda intervención: Al existir incompatibilidad entre la norma demandada y normas posteriores temporalmente, previstas en la Ley 1957 de 2017, hay que entender que la norma cuestionada se encuentra derogada, lo que fue ratificado por un oficio dirigido por el Ministerio de Hacienda a la JEP[4].	
DeJusticia	La JEP es un todo, que no puede ser analizado como la suma de sus partes. Como expresión del principio de integralidad del SIVJRN, el Acto Legislativo 01 de 2017 dotó de autonomía a cada una de las instituciones que lo componen. Sin embargo, dotar de autonomía a la UIA atentaría contra el principio de integralidad y desnaturalizaría el diseño de la JEP. La UIA es un órgano de investigación y acusación en casos de no aceptación de responsabilidades que se asemeja al órgano investigativo de la Justicia Penal Militar. Pero la función de investigación también se radica en los magistrados y magistradas de la JEP. La gestión judicial de la JEP se divide en un gobierno judicial, en cabeza del Órgano de Gobierno y la Presidencia; una gerencia judicial, en cabeza de la Secretaría Ejecutiva y una Gestión de despachos y servicios judiciales, en cabeza de la secretaría judicial, los magistrados, fiscales y funcionarios administrativos de los despachos. La autonomía presupuestal de la UIA implica que	Inexequibilidad

	elabore el proyecto de presupuesto, disponga de los recursos otorgados en la Ley anual de presupuesto y cuente con capacidad para contratar, comprometer recursos y ordenar el gasto, facultades que, atribuidas a este órgano, son inconstitucionales. En el diseño constitucional, la elaboración de los presupuestos le corresponde al Órgano de Gobierno de la JEP y tanto la ejecución presupuestal, como la contratación y administración de los recursos, le corresponde a la Secretaría Ejecutiva, por lo que la norma demandada significa un "recorte de funciones injustificado e inconstitucional respecto de estos dos últimos órganos". En cuanto a la autonomía administrativa ésta implica ejercer las funciones del Consejo Superior de la Judicatura que el Acto Legislativo 01 de 2017 confía en el Órgano de Gobierno y en la Secretaría Ejecutiva de la JEP, mientras que la norma demandada otorga al Director de la UIA la función de asignar la planta de personal, así como establecer el manual de requisitos y funciones. La autonomía técnica que la norma otorga a la UIA es constitucional si se refiere a la función de investigación y acusación, mas no en lo relativo a la función de policía judicial, ya que esto impide el ejercicio correcto de las funciones de las salas y secciones de la Jurisdicción, también con funciones de investigación, ya que éstas dependerán de la UIA para la práctica de una prueba determinada. La norma se encuentra tácita y parcialmente derogada por los artículos 111 y siguientes de la Ley 1957 de 2019, en lo relativo a la autonomía administrativa y presupuestal, que otorgó estas funciones a los órganos que prevé el Acto Legislativo 01 de 2017.	
Organización Law & Peace y Corporación Centro e Interés Público y Justicia	Del Acto Legislativo 01 de 2017, de la Ley Estatutaria 1957 de 2019, de la Ley 1922 de 2018 y del Acuerdo 001 de 2018, reglamento de la JEP, sí subyace una autonomía administrativa y técnica de la UIA, ya que de esas normas se deriva que (i) el director de la UIA nombre y posesiona a los fiscales, (ii) una de las funciones de la UIA es organizar sus tareas, integrar comisiones de trabajo, fijar prioridades, acumular casos; (iii) los fiscales gozan de independencia al ejercer funciones jurisdiccionales; (iv) el director de la	Exequibilidad condicionada de la autonomía presupuestal "a una mera independencia financiera"

	UIA debe actuar de acuerdo con los principios de jerarquía y unidad de gestión; (v) la unidad cumple funciones permanentes de policía judicial; (vi) el Director de la UIA expide normas para garantizar los principios de jerarquía y unidad de gestión; (vii) la misma Ley Estatutaria confiere la calidad de máximo director de la Policía judicial en la JEP, al director de la UIA; (viii) la independencia técnica y administrativa de los órganos investigativos es crucial en el Estado Social de Derecho, en particular en un proceso adversarial, como en el que la UIA actúa; (ix) la UIA equivale constitucionalmente a la FGN, por lo que detenta la misma independencia para el ejercicio de sus funciones. Aunque es cierto que constitucionalmente la UIA no dispone de autonomía presupuestal, sí dispone de independencia financiera, lo que aunque no se encuentra expresamente reconocido, es algo "derivado de la propia naturaleza sui generis que tiene esta institución. Para garantizar el valor de la justicia se necesita el cumplimiento eficaz, suficiente y oportuno de las funciones propias de la Unidad de Investigación y Acusación". Esta independencia se refiere, por ejemplo, al manejo de viáticos y gastos de transporte. Tal atributo contribuye al adecuado ejercicio de sus funciones en pro de las víctimas. La Corte no debe estudiar el cargo formulado por la Comisión Colombiana de Juristas respecto del desconocimiento de la obligación de cumplir de buena fe el acuerdo. Subsidiariamente, hay que considerar que la norma cumple de buena fe el numeral 16 del punto cinco del Acuerdo Final, porque no le quita el presupuesto a la Secretaría Ejecutiva, sino que lo condiciona porque debe entenderse que la UIA únicamente podrá disponer de los recursos que le corresponden, pero dentro de la JEP, sin que se le asigne directamente una suma en el presupuesto general de la Nación a la UIA La norma demandada no está derogada porque aunque es anterior, es especial, porque la Ley estatuaria regula todos los órganos de la JEP, de manera general, mientras que esta norma anterior, se ocupa concretamente de la UIA.	
Presidencia de la República,	La Corte Constitucional debe declararse inhibida para pronunciarse de fondo sobre los cargos, ya	Inhibición

Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación y Ministerio de Justicia y del Derecho	que la disposición demandada ha sido derogada tácitamente por los artículos 111 y 124 de la Ley Estatutaria 1957 de 2019, específicamente, en los relacionado con los aspectos administrativos y presupuestales, ello por cuanto la anterior norma es (i) posterior en el tiempo a la acusada; (ii) especial, pues su objeto es, precisamente, la regulación integral y sistemática de esa jurisdicción; y (iii) jerárquicamente superior. En la exposición de motivos del proyecto de Ley Estatutaria se dejó claro que la finalidad de la misma era "determinar los principios que orientaran el funcionamiento de la JEP, su competencia material, temporal, personal y territorial, el derecho aplicable. La conformación de sus órganos y sus respectivas funciones, el régimen de sanciones y de extradición aplicable, así como las disposiciones sobre el gobierno y la administración de la JEP, y su respectivo régimen laboral y disciplinario". Finalmente, es claro la especialidad de la Ley Estatuaria de la JEP y, particularmente, de los artículos 123 y 124, relacionados entre sí, los cuales tienen la característica de ser orgánicos. En ese sentido, el primero incluye a la JEP como una sección del Presupuesto General de la Nación, de conformidad con lo establecido en la sentencia C-080 de 2018; y el segundo, le otorga a la Secretaría Ejecutiva de la JEP facultades de contratación y de ordenación del gasto, funciones que se desprenden de la autonomía presupuestal con la cual cuenta esa Jurisdicción.	
Eduardo Alexander Franco Solarte, Marcela García Peña, Giovanni Enrique Mendieta Montealegre	Mediante escritos separados, pero con los mismos argumentos, los ciudadanos consideran: dentro del marco de la autonomía del Congreso de la República, el Senado podía, válidamente, adoptar el texto aprobado en la Cámara de Representantes, situación que ocurrió en virtud de la decisión mayoritaria de dicho órgano (Gaceta del Congreso 824 de 2019, páginas 201-202). De la misma forma, el principio de publicidad no fue violado, en la medida que dentro del trámite mencionado con anterioridad, se realizó una exposición verbal a cargo de los senadores ponentes sobre el texto definitivo adoptado en la Cámara y de la respectiva publicación en la página web.	Exequibilidad

	Así, la ponencia mayoritaria presentada para segundo debate y que fue producto de múltiples deliberaciones adelantada en la comisión de ponentes, en la cual participaron representantes de todos los partidos y movimientos políticos que tienen asiento en el Congreso, estuvo disponible para conocimiento de todos los congresistas y del público en general desde el 26 de abril de 2019. En igual sentido de la totalidad de los 349 artículos que integraban el proyecto, únicamente 65 fueron modificados a partir de proposiciones que recibieron el aval gubernamental, situación que fue expuesta y debidamente votada por la Cámara de Representantes. No existe irregularidad alguna en el trámite legislativo que surtió la norma acusada, porque la decisión del Senado de acoger el texto aprobado en la Cámara se enmarca dentro de la autonomía y de los preceptos constitucionales y legales que rigen la actuación del Congreso de la República y, en todo caso, la garantía de publicidad fue respetada, como quiera que (i) el texto aprobado se encontraba disponible en l página web de la Cámara de Representantes; y (ii) se efectuó una exposición de los cambios incorporados respecto a la ponencia de segundo debate en las deliberaciones de la plenaria.	
Procurador General de la Nación	La norma se encuentra derogada tácitamente por la Ley 1957 de 2019. La norma cuestionada desconoce la autonomía administrativa, presupuestal y técnica de la JEP. La JEP es un órgano constitucionalmente autónomo con autonomía administrativa, presupuestal y técnica, cuyo gobierno y administración lo ejerce exclusivamente la instancia de gobierno o el presidente y el secretario ejecutivo, mientras que la gestión y ejecución de los recursos de la JEP, le corresponden al Secretario Ejecutivo. La autonomía atribuida a la UIA desconoce la integralidad del sistema y el diseño constitucional de la JEP, como órgano autónomo. La UIA dispone de libertad para elegir a sus funcionarios, designarlos y ejercer sus funciones en el marco de sus competencias de investigación y acusación, en desarrollo del principio de independencia judicial, la que implica que se deba disponer de autonomía presupuestal, técnica y	Inhibición Inexequibilidad

	administrativa. El sistema fue diseñado de tal manera que la UIA se concentrara en su objeto propio de actividad misional, sin distraerse en otras tareas.	

CONSIDERACIONES

A. COMPETENCIA

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241 numeral 4º de la Constitución, esta Corte es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia.

B. CUESTIÓN PREVIA: LA VIGENCIA DE LA NORMA DEMANDADA. REITERACIÓN DE LA SENTENCIA C-047 DE 2020

La Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Justicia y del Derecho y el Procurador General de la Nación, coinciden en que la norma demandada se encuentra derogada, debido a la entrada en vigor de la Ley 1957 de 2019, Ley Estatutaria de la Justicia Especial Para la Paz – JEP y, por lo tanto, solicitan que la Corte se inhiba de proferir un pronunciamiento de fondo respecto de la demanda. Al respecto, considera la Sala Plena de la Corte Constitucional que les asiste razón a los intervinientes y a la vista fiscal, tal como ya lo reconoció la sentencia C-047 de 2020. En dicha decisión, esta corporación se inhibió de proferir un pronunciamiento de fondo frente a una demanda presentada contra la misma norma que es objeto del presente proceso, luego de concluir que se encuentra derogada.

En efecto, en dicha decisión, la Corte Constitucional examinó detalladamente la vigencia del artículo 141 de la Ley 1955 de 2019 y concluyó que éste fue derogado por la Ley Estatutaria 1957 de 2019, de dos maneras: en lo que respecta a la autonomía presupuestal y administrativa de la UIA, allí prevista, se trata de una derogatoria tácita y, en lo que concierne a la autonomía técnica, la derogatoria fue orgánica.

Así, la autonomía presupuestal que reconocía el artículo 141 de la Ley 1955 de 2019 y que permitía al Gobierno Nacional, respecto de la UIA, hacer uso del Plan de Inversiones para la Paz, contenido en el artículo 3 del Acto Legislativo 01 de 2016, disponía que el presupuesto de la UIA constituiría una sección en el Presupuesto General de la Nación y, finalmente, preveía que el director de la Unidad no podría crear, con cargo al Tesoro, obligaciones que excedan el monto global fijado asignado en el Presupuesto a la UIA. Esta disposición fue reemplazada por la regulación prevista en los artículos 111, 123 y 124 de la Ley Estatutaria 1957 del 6 de junio de 2019. En efecto, en la norma posterior, se estableció 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. Por lo tanto, al tratarse de una regulación contraria e incompatible con la norma de la Ley 1955 de 2019, se evidencia que ésta fue objeto de una derogatoria tácita.

Esta norma derogada no es susceptible de seguir produciendo efectos porque, como lo reconoció en el presente proceso el mismo Gobierno Nacional y como consta en la Ley 2008 de 2019 “Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y

Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2020», en dicha ley no se previó una sección del Presupuesto General de la Nación para la UIA, como lo disponía la norma derogada y, por el contrario, la Jurisdicción Especial para la Paz, en su conjunto, aparece como la Sección n.º 4401 de dicho Presupuesto.

Por su parte, las funciones administrativas que la Ley 1955 de 2019 concedía al director de la UIA, fueron atribuidas al órgano de gobierno de la JEP, mediante los numerales 2, 3 y 8 del artículo 110 de la Ley Estatutaria 1957 de 2019, por lo que al tratarse de una regulación posterior e incompatible con la previa, ocurrió igualmente una derogatoria tácita. Dichas facultades del director de la UIA no fueron ejercidas, por lo que, la norma derogada, tampoco produce actualmente efectos.

En lo que respecta a la autonomía técnica que reconocía el artículo 141 de la Ley 1955 de 2019 a la UIA, la misma fue objeto de una derogatoria orgánica, ya que las materias de que trata la norma en estudio fueron reguladas de manera integral por la Ley Estatutaria 1957 de 2019. Aunque no existe una completa contradicción entre la norma previa y la posterior, constata la Corte, al igual que lo hizo en la sentencia C-047 de 2020, que todos los elementos y atributos de la autonomía técnica de la UIA fueron regulados, de manera integral, por los artículos 21 a 86 y 89 de la Ley Estatutaria 1957 de 2019, por lo que estos aspectos fueron integralmente subsumidos por la normatividad posterior y no existe prueba que demuestre que las normas derogadas se encuentren produciendo aún efectos.

En suma, la norma que es objeto del presente control de constitucionalidad fue derogada por la Ley Estatutaria 1957 de 2019, la que reguló la autonomía presupuestal y administrativa de la JEP en los artículos 110 (numerales 2, 3 y 8), 111, 123 y 124, por lo que operó el fenómeno de derogatoria tácita. Igualmente, respecto a la autonomía técnica que reconocía el artículo 141 de la Ley 1955 de 2019, ocurrió una derogatoria orgánica, dado que el asunto fue regulado integralmente por los artículos 21, 86, 87, 88 y 89 de la Ley Estatutaria 1957 de 2019.

Finalmente, reitera la Sala plena de la Corte Constitucional que no se configura el fenómeno de inconstitucionalidad sobreviniente, dado 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”[5].

Así las cosas, ante la inexistencia de objeto del control de constitucionalidad[6], por la derogatoria de la norma cuestionada y la ausencia de efectos jurídicos, la Corte Constitucional deberá inhibirse de proferir un pronunciamiento de fondo al respecto[7]. Esta decisión se justifica porque la función atribuida a este tribunal por el artículo 241 de la Constitución, para la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en lo que respecta a leyes expedidas por el Congreso de la República, únicamente se predica de normas vigentes o aquellas que, aunque derogadas, continúan produciendo algún efecto al momento de juzgar su constitucionalidad[8]; efecto que permitiría juzgar la norma derogada, pero aún con efectos normativos, que podrían desafiar la supremacía constitucional.

La Sala Plena de la Corte Constitucional adoptará la presente decisión, teniendo en cuenta que aunque el Consejo Superior de la Judicatura, mediante Acuerdos PCSJA20-11517, PCSJA20-11518, PCSJA20-11519, PCSJA20-11521, PCSJA20-11526, PCSJA20-11532, PCSJA20-11546, PCSJA20-11549 y PCSJA20-11556 y comunicado del 11 de abril de 2020, adoptados con ocasión de la emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia que afecta a Colombia, suspendió los términos para decidir el presente asunto entre el 16 de marzo y el 10 de mayo de 2020, el artículo 1 del Decreto Legislativo 469 de 2020 dispuso que la Sala Plena de la Corte Constitucional podrá levantar la suspensión de los términos judiciales ordenada por el Consejo Superior de la Judicatura cuando fuere necesario para el cumplimiento de sus funciones constitucionales. Por lo tanto, en aplicación de lo dispuesto en el Auto 121 proferido por la Sala Plena de esta Corte el 16 de abril de 2020, en este caso, la Sala de Revisión dispondrá el levantamiento de la suspensión de términos para fallar el presente asunto.

C. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

Ante la demanda de inconstitucionalidad presentada contra el artículo 141 de la Ley 1955 de 2019, “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 - Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, por el presunto desconocimiento de los artículos 157, 158 y 159 de la Constitución Política y de los artículos 1, 5, 7 y 12 del Acto Legislativo 01 de 2017, la Sala Plena de la Corte Constitucional reiteró la conclusión a la que arribó en la sentencia C-047 de 2020 y, por lo tanto, identificó que la norma demandada fue derogada por los artículos 21, 86, 87, 88, 89, 110 (numerales 2, 3 y 8), 111, 123 y 124 de la Ley Estatutaria 1957 de 2019.

En virtud de lo anterior, la Corte Constitucional determinó que no existe fundamento para juzgar de fondo la constitucionalidad de la norma demandada, por lo que, ante la carencia de objeto de control, se impone la inhibición de este tribunal.

DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- LEVANTAR, respecto del presente asunto, la suspensión de términos ordenada por el Consejo Superior de la Judicatura mediante Acuerdo PCSJA20-11556, del 22 de mayo de 2020.

Segundo.- INHIBIRSE de emitir un pronunciamiento de fondo respecto de la constitucionalidad del artículo 141 de la Ley 1955 de 2019, “por medio de la cual se expide el Plan de Desarrollo 2018-20212 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, por carencia de objeto de control.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

ALBERTO ROJAS RÍOS

Presidente

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] En la Secretaría General de la Corte Constitucional se recibieron oportunamente escritos de intervención de las siguientes personas: (i) Gustavo Gallón Giraldo, Julián González Escallón, Juan Ospina Rendón y David Fernando Cruz, miembros de la Comisión Colombiana de Juristas; (ii) Giovanni Álvarez Santoyo, Director e la UIA de la JEP; (iii) Iván Garzón Vallejo, profesor de la Universidad de la Sabana; (iv) María del Pilar Bahamón Falla, Secretaria Ejecutiva de la JEP (tres escritos); (v) Mauricio Albarracín Caballero, Maryluz Barragán González, Lina María Arroyave Velásquez, Daniel Marín López, Alejandro Jiménez Ospina, Santiago Virgüez Ruiz y Rodrigo Uprimny Yepes, miembros de DeJusticia; (vi) Juan Pablo Acosta Peñaloza, Julián Andrés Sanabria Rativa y Álvaro Cubillos Ruiz, de la Organización Law & Peace y de la Corporación Centro e Interés Público y Justicia; (vii) Clara María González Zabala, Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República, Esteban Jordan Sorzano, delegado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Juliette Astrid Valencia Gaviria, apoderada del Departamento Nacional de Planeación y Ángela María Bautista Pérez, apoderada del Ministerio de Justicia y del Derecho; (viii) Eduardo Alexander Franco Solarte; (ix) Marcela García Peña; (x) Giovanni Enrique Mendieta Montealegre.

[2] Fernando Carillo Flórez.

[3]

"Art. 69. Normas habilitantes. Reglamento General. Acuerdo No. 001 de 2018".

[4]

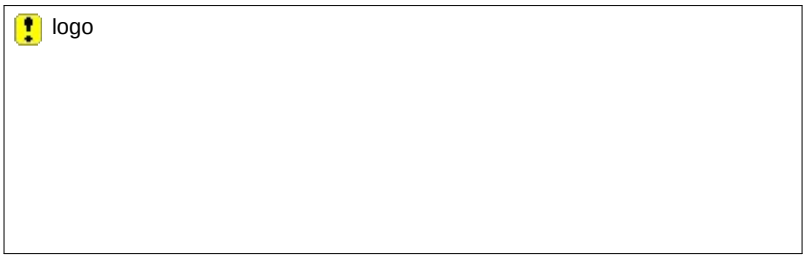
"En consideración a los argumentos legales y jurisprudenciales ut supra, el artículo 141 de la Ley 1955 de 2019, de naturaleza ordinaria, fue derogado tácitamente por la Ley 1957 de 2019, de naturaleza EstatutariaEstatutaria. En tal virtud, estará en cabeza de la Secretaría Ejecutiva de la Jurisdicción Especial para la Paz, la administración y ejecución de los recursos de la JEP, contando con capacidad para contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica, ordenando el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal de dicho órgano a que se refieren la Constitución Política y la Ley": Oficio del Ministerio de Hacienda y Crédito Público n. 201915110336233 del 30 de julio de 2019, dirigido a la JEP, citado en el folio 133 del expediente y copia integral en folios 135-139 del expediente.

[5] Sentencia C-047/20.

[6] Sentencia C-348/17.

[7] Esta situación genera carencia actual de objeto o sustracción de materia, que impide un pronunciamiento de fondo: sentencias C-505/95 y C-215/17.

[8] La derogatoria de una norma, "no es por sí misma motivo o causa para el rechazo de la demanda o para que la Corte profiera un fallo inhibitorio; lo anterior por cuanto la norma puede encontrarse produciendo efectos jurídicos": sentencia C-1067/08.

2

Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.
Compilación Juridica MINTIC
n.d.
Última actualización: 31 de mayo de 2024 - (Diario Oficial No. 52.755 - 13 de mayo de 2024)