

Bogotá D.C., junio 3 de 2019

Magistradas y Magistrados

Gloria Stella Ortiz

Presidenta

Alberto Rojas Ríos

Vicepresidente

Carlos Libardo Bernal Pulido

Diana Fajardo Rivera

Luis Guillermo Guerrero Pérez

Alejandro Linares Cantillo

Antonio José Lizarazo Ocampo

Cristina Pardo Schlesinger

José Fernando Reyes Cuartas

Corte Constitucional

E.S.D

Asunto: Acción Pública de Inconstitucionalidad contra el artículo 148 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”

XXXXXXXXXXXXX, ciudadanos colombianos, identificados como aparece al pie de nuestras firmas, con fundamento en lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991, presentamos ante la Sala Plena de la Corte Constitucional **DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD** contra el artículo 148 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”, con fundamento en lo siguiente:

I. NORMA DEMANDADA

LEY 1955 DE 25 DE MAYO DE 2019

**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 148°. 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 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 y 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.

(...)”

II. NORMAS CONSTITUCIONALES VIOLADAS

El artículo 1° del Acto Legislativo 02 de 2017 “Por medio del cual se adiciona un título transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”, prescribe que:

“ARTÍCULO 1°. La Constitución Política tendrá un nuevo artículo transitorio así: Artículo transitorio xx. En desarrollo del derecho a la paz, los contenidos del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, firmado el día 24 de noviembre de 2016, que correspondan a normas de derecho internacional humanitario o derechos fundamentales definidos en la Constitución Política y aquellos conexos con los anteriores, serán obligatoriamente parámetros de

interpretación y referente de desarrollo y validez de las normas y las leyes de implementación y desarrollo del Acuerdo Final, con sujeción a las disposiciones constitucionales.

Las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final. En consecuencia, las actuaciones de todos los órganos y autoridades del Estado, los desarrollos normativos del Acuerdo Final y su interpretación y aplicación deberán guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final”.

El Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición tiene por propósito principal preservar los derechos de las víctimas y, en tal sentido, en sus actuaciones aplica normas del derecho internacional humanitario y derechos fundamentales definidos en la Constitución Política, por lo tanto, el Estado, a través de sus instituciones y autoridades, debe respetar y acatar las normas que lo desarrollan así como los preceptos que lo crean, contenidas en el acuerdo final.

El Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, en el punto 5, define el Sistema Integral como “parte del principio de reconocimiento de las víctimas como ciudadanos con derechos; del reconocimiento de que debe existir verdad plena sobre lo ocurrido; del principio de reconocimiento de responsabilidad por parte de todos quienes participaron de manera directa o indirecta en el conflicto y se vieron involucrados de alguna manera en graves violaciones a los derechos humanos y graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario; del principio de satisfacción de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición, sobre la premisa de no intercambiar impunidades, teniendo en cuenta además los principios básicos de la Jurisdicción Especial para la Paz, entre los que se contempla que ‘deberá repararse el daño causado y restaurarse cuando sea posible” (pág. 127). Para cumplir sus propósitos establece una serie de mecanismos judiciales y extrajudiciales, dentro de los cuales se encuentra la Jurisdicción Especial para la Paz, respecto de la cual fija como uno de sus principios básicos que ejercerá sus funciones judiciales de manera autónoma y preferente (principio 9)¹ y que el Estado “garantizará la autonomía administrativa y la suficiencia y autonomía presupuestal del SIVJRN y en especial del componente de justicia²” y, además, que:

“Se creará una Secretaría Ejecutiva que se encargará de la administración, gestión y ejecución de los recursos de la Jurisdicción Especial para la Paz bajo la orientación de la Presidencia de ésta. La Secretaría podrá entrar a funcionar con suficiente antelación para garantizar que esté disponible desde su inicio la infraestructura de la Jurisdicción Especial para la Paz. El

¹ Pág. 145

² Pág. 146

Estado establecerá mecanismos económicos y financieros para la ejecución oportuna y eficaz de los recursos, que podrán provenir de diferentes fuentes nacionales e internacionales... ”³.

En desarrollo de lo dispuesto en el Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, el Acto Legislativo 01 de 2017 (en adelante AL 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” establece en su artículo transitorio 1°. Parágrafo 2, que:

“El Estado, por intermedio del Gobierno Nacional, garantizará la autonomía administrativa y la suficiencia y autonomía presupuestal del SIVJRN y en especial del componente de justicia, para lo cual podrá hacer uso del Plan de Inversiones para la Paz contenido en el artículo 3° del Acto Legislativo 01 de 2016”.

Asimismo, en los artículo 5 (inciso 1), 7 (incisos 1 y 9) y 12 (inciso 6) transitorios del Acto Legislativo 01 de 2017, se establecen disposiciones respecto a la conformación de la JEP, las que definen que la la Unidad de Investigación y Acusación (en adelante UIA) es una dependencia de la Jurisdicción Especial para la Paz y que la competencia para administrar y ejecutar su presupuesto estará a cargo de la Secretaría Ejecutiva de esta:

“ARTÍCULO TRANSITORIO 50. JURISDICCIÓN ESPECIAL PARA LA PAZ. *La Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) estará sujeta a un régimen legal propio, con autonomía administrativa, presupuestal y técnica; administrará justicia de manera transitoria y autónoma y conocerá de manera preferente sobre todas las demás jurisdicciones y de forma exclusiva de las conductas cometidas con anterioridad al 10 de diciembre de 2016, por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, por quienes participaron en el mismo, en especial respecto a conductas consideradas graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario o graves violaciones de los derechos humanos.*

(...)

ARTÍCULO TRANSITORIO 70. CONFORMACIÓN. *<Artículo adicionado por el artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2017. El nuevo texto es el siguiente:> La Jurisdicción estará compuesta por la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas, la Sala de Definición de las situaciones jurídicas, salas que desarrollarán su trabajo conforme a criterios de priorización elaborados a partir de la gravedad y*

³ Pág. 1646 y 147

representatividad de los delitos y del grado de responsabilidad en los mismos; la Sala de Amnistía o Indulto; el Tribunal para la Paz; la Unidad de Investigación y Acusación, y la Secretaría Ejecutiva. La Jurisdicción contará además con un Presidente.

(...)

La Secretaría Ejecutiva se encargará de la administración, gestión y ejecución de los recursos de la Jurisdicción Especial para la Paz. El Secretario Ejecutivo podrá adoptar medidas cautelares anticipadas para preservar documentos relacionados con el conflicto armado, conforme a la ley.

(...)

ARTÍCULO TRANSITORIO 12. PROCEDIMIENTO Y REGLAMENTO.

(...)

Sin incluir normas procesales, los magistrados de la JEP adoptarán, en el ejercicio de su autonomía, el reglamento de funcionamiento y organización de la JEP, respetando los principios de imparcialidad, independencia y las garantías del debido proceso, evitando cualquier nueva victimización y prestando el debido apoyo a las víctimas conforme a lo establecido en los estándares internacionales pertinentes. El reglamento precisará las funciones del Presidente y del Secretario Ejecutivo, así como las relaciones entre ellos y los demás órganos de la JEP, establecerá un mecanismo para la integración de la Sección del Tribunal para la Paz que garantice la estabilidad, eficacia y cumplimiento de las resoluciones y sentencias de la JEP, fijará el procedimiento que esta deba aplicar para el desarrollo de sus funciones y señalará los mecanismos de rendición de cuentas sobre la gestión de la JEP, a cargo de su Secretaría Ejecutiva, siempre que no menoscaben su autonomía.

(...)"

De igual manera, se transgrede lo dispuesto en los artículos 157, 158 169 de la Constitución Política:

“ARTÍCULO 157. Ningún proyecto será ley sin los requisitos exigidos:

1. Haber sido publicado oficialmente por el congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva”.

(...)

3. Haber sido aprobado en cada Cámara en Segundo Debate”.

“ARTÍCULO 158. *Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El Presidente de la respectiva comisión rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma comisión. La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas”.*

ARTÍCULO 169. *El título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido, y a su texto precederá esta fórmula:*

‘El Congreso de Colombia, DECRETA’.

III. COMPETENCIA

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

IV. SÍNTESIS DE LA DEMANDA

En las discusiones en Comisiones Terceras y Cuartas Conjuntas de Cámara y Senado, 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’*”, el representante a la Cámara, por el Partido Liberal, **EDGAR ALFONSO GÓMEZ ROMÁN**, presentó una proposición para introducir un artículo nuevo, que fue aprobado en primer debate, incluido en el informe de ponencia para Segundo Debate y, finalmente, se convirtió en el artículo 148 acusado.

Este artículo prescribe que el Estado, por intermedio del gobierno nacional, garantizará la autonomía administrativa, técnica y presupuestal de la Unidad de Investigación y Acusación de la JEP, para lo cual podrá hacer uso del Plan de Inversiones para la Paz, previsto en el artículo 3 del Acto Legislativo 01 de 2017. Además, establece que será el Director de la Unidad de Investigación y Acusación de la Jurisdicción Especial para la Paz quien, de manera exclusiva e independiente, determine la estructura, funcionamiento, planta de personal y Manual de funciones de los empleados de esa entidad. Además, dispone que la Unidad se identificará como una sección en el Presupuesto General de la Nación.

Como lo demostraremos en este escrito, este artículo contiene, de una parte, vicios de procedimiento en su formación, de carácter insubsanable, por violentar el derecho de las mayorías y la garantía de las minorías al debate parlamentario y por transgredir los principios de publicidad y de unidad de materia, en segunda instancia, contiene vicios de fondo, por cuanto su contenido es abiertamente inconstitucional, toda vez que desconoce lo dispuesto en el *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, suscrito el 24 de noviembre de 2016, entre el

Gobierno Nacional y la desaparecida guerrilla de las FARC-EP, así como disposiciones contenidas en los Actos Legislativos 01 de 2017 y 02 de 2017.

Como lo demostraremos en este escrito, el artículo acusado no fue suficientemente discutido en las Comisiones Terceras y Cuartas de Cámara y Senado, así como en la Plenaria del Senado de la República, incluso, violentó en este último debate, la garantía del principio de publicidad, por cuanto los Senadores de la República aprobaron el texto sometido a su consideración, sin que el mismo, conforme lo establecen la Constitución Política y la Ley, hubiera sido publicado previamente. Asimismo, el artículo acusado no fue incluido en el texto radicado por el Gobierno Nacional; no guarda armonía con el propósito del articulado del proyecto de ley, ni con la exposición de motivos y las bases del Plan Nacional de Desarrollo.

Además, se trata de una disposición que contraviene el Acto Legislativo 01 de 2017 pues desconoce que la JEP es un único órgano dentro del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (en adelante SIVJRN o el Sistema Integral) que es de carácter autónomo e independiente y cuenta con autonomía administrativa, presupuestal y técnica y tiene un régimen legal propio. Asimismo, desconoce que el Acto Legislativo 01 de 2017, en desarrollo del *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, establece que las competencias de administración y gestión de los recursos de la Jurisdicción Especial para la Paz residen exclusivamente en la Secretaría Ejecutiva de esa jurisdicción. En últimas, lo que hace el artículo 148 de la Ley 1955 de 2019 es desconocer lo acordado respecto al diseño institucional de la Jurisdicción pensado para satisfacer los derechos de las víctimas a la verdad y a la justicia y procurar la rendición de cuentas judicial por las violaciones a los derechos humanos y las infracciones al derecho internacional humanitario.

Adicionalmente, el artículo demandado vulnera las normas constitucionales y orgánicas que definen la manera cómo se programa, organiza y ejecuta el presupuesto, pues desconoce que hay aspectos de reserva de ley orgánica. En concreto, vulnera los artículos 352 de la Constitución Política y 36 del Estatuto Orgánico del Presupuesto que establecen la reserva de ley orgánica para definir los componentes del presupuesto de gasto de la Nación.

V. ALCANCE DE LA DISPOSICIÓN DEMANDADA

Para comprender el alcance del artículo 148 del Plan Nacional de Desarrollo acudiremos a los métodos tradicionales de interpretación de las normas, con fundamento en los principios constitucionales de interpretación gramatical y teleológica, definidos por la Corte Constitucional⁴.

1. INTERPRETACIÓN GRAMATICAL

⁴ Sentencia de la Corte Constitucional C-054 de 2016. M.P. LUIS ERNESTO VARGAS SILVA.

La interpretación gramatical de las normas nos conduce a observar el significado de las palabras en ellas usadas. El término más relevante, para la discusión, contenido en el artículo acusado es el de “autonomía”, el que de acuerdo con lo dispuesto por la Real Academia de la Lengua consiste, entre otros significados, en:

“autonomía

Del gr. αὐτονομία autonomía.

1. f. Potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios.
2. f. Condición de quien, para ciertas cosas, no depende de nadie.
(...)

autonomía de la voluntad

1. f. Der. Capacidad de los sujetos de derecho para establecer reglas de conducta para sí mismos y en sus relaciones con los demás dentro de los límites que la ley señala”⁵.

De la definición de este término, para el caso en concreto, tenemos que el propósito característico de este artículo es dotar de autonomía a la Unidad de Investigación y Acusación de la Jurisdicción Especial para la Paz, para que no dependa de ninguna otra entidad u órgano de gobierno, y en consecuencia, tenga la potestad de autorregularse, por fuera de las reglas que aplican para la Jurisdicción Especial para la Paz y, en general, para los mecanismos del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición.

2. INTERPRETACIÓN TELEOLÓGICA

La exposición de motivos 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’” no hace referencia al Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, menos aún establece la necesidad de modificar la naturaleza de la Unidad de investigación y Acusación de la Jurisdicción Especial para la Paz, para dotarla de autonomía administrativa, técnica y presupuestal, y con ello, separarla, en su funcionamiento, de la Jurisdicción Especial para la Paz y, en general, del Sistema.

Además, en las bases del Plan Nacional de Desarrollo, radicadas por el Gobierno Nacional, junto con el proyecto de ley, se anuncian algunas estrategias tendientes a

⁵ Véase: <https://dle.rae.es/?id=4TsdIBo>

armonizar las funciones del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, por ejemplo, con el Sistema Nacional de Atención y Reparación integral a las Víctimas, reconoce que estas acciones deberán realizarse respetando la autonomía, de carácter constitucional de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas y de la Jurisdicción Especial para la Paz, así como promoviendo la colaboración armónica entre las ramas del poder público⁶. De igual manera, en ninguno de sus apartes, hace mención a la Unidad de investigación y Acusación de la Jurisdicción Especial para la Paz.

No obstante, el proyecto original del Plan Nacional de Desarrollo, en su articulado, en su exposición de motivos y en las bases del Plan Nacional de Desarrollo, que le sirven de sustento, según lo dispuesto en el artículo 2 de su articulado, respeta la autonomía del Sistema Integral de Verdad, justicia, Reparación y No Repetición y que, inequívocamente, el ejecutivo resaltó la importancia de preservar su autonomía, el representante a la Cámara, del partido Liberal, **EDGAR GÓMEZ ROMÁN**, en las sesiones conjuntas de las Comisiones Terceras y Cuartas de la Cámara y del Senado de la República, radicó una proposición, que hoy corresponde al artículo 148 acusado, que tiene por propósito dotar de autonomía a la Unidad de Investigación y Acusación de la Jurisdicción Especial para la Paz y separarla, en su funcionamiento, de la Jurisdicción Especial para la Paz y del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, así como facultarla para que pueda hacer uso de los recursos provenientes de la paz, contenidos en el Plan de Inversiones para la Paz.

Esta proposición fue aprobada en las Sesiones conjuntas de las Comisiones Terceras y Cuartas de Cámara y Senado, por lo que se incorporó en el texto definitivo de primer debate y se mantuvo en el informe de ponencia para segundo debate de las plenarias de la Cámara de Representantes y del Senado de la República.

Aunque este artículo fue discutido en la plenaria de la Cámara de Representantes, en segundo debate, no ocurrió así en la plenaria del Senado de la República. Lo anterior, por cuanto el Senado de la República se abstuvo de discutir el texto sometido a su consideración, en segundo debate, y mediante una proposición acogió el texto aprobado en Segundo Debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes, sin que previamente hubiera sido conocido por los Senadores de la República, que lo votaron y aprobaron, como se verá más adelante.

VI. CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN POR VICIOS DE PROCEDIMIENTO

1. ASPECTOS GENERALES. COMPETENCIA DE LA JURISDICCIÓN ESPECIAL PARA LA PAZ

⁶ Pág. 725

El *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, suscrito el 24 de noviembre de 2016, entre el Gobierno Nacional y la desaparecida guerrilla de las FARC-EP establece una serie de medidas que tienen por propósito superar el conflicto armado en Colombia y, en especial, reparar a las víctimas como centro del acuerdo, dentro de las cuales se cuenta la creación de un Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, compuesto por mecanismos judiciales y extrajudiciales, tales como la Jurisdicción Especial para la Paz, la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición y la Unidad Especial para la Búsqueda de Personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto.

Asimismo, prevé que se garantizará la independencia de la Jurisdicción Especial para la Paz, la cual se dotará de autonomía administrativa, técnica y presupuestal. Y para tal efecto, dispone que se creará una Secretaría Ejecutiva encargada de la administración, gestión y ejecución de sus recursos.

Es decir, por mandato del Acuerdo final el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición y los mecanismos que lo componen, gozarán de autonomía en el manejo no solamente de sus asuntos sino también de los recursos para su funcionamiento.

La norma acusada vulnera este principio del Sistema, que no solamente está previsto en el Acuerdo Final, sino que, además, tiene rango constitucional, según lo dispuesto en el artículo transitorio 1º, parágrafo 2, antes transcrito, el cual prevé que el Estado, por intermedio del Gobierno Nacional, garantizará la autonomía administrativa y la suficiencia y autonomía presupuestal del Sistema.

La norma acusada pretende que un órgano del Sistema, actúe aisladamente y faculta para ello a la UIA, quien podrá hacer uso de los recursos de Paz - previstos para que funcione el Sistema en su integralidad - para cumplir no solamente sus funciones sino también para determinar su estructura, planta de personal y funcionamiento. Desconociendo con ello que el Sistema tal y como está concebido exige que los mecanismos que lo componen actúen de manera coordinada y armónica para preservar, en especial, los derechos de las víctimas. No solamente resulta abiertamente inconstitucional que uno de los mecanismos que componen el Sistema actúe de manera aislada a los componentes, sino que es aún más grave que se pretenda que lo haga un órgano perteneciente a uno de los mecanismos del Sistema, para el caso, que la UIA actúe de manera independiente de la Jurisdicción Especial para la Paz.

Es así como la norma acusada establece que para alcanzar los propósitos en ella contenidos el Director General de la UIA podrá hacer uso del Plan de Inversiones para la Paz, contenido en el artículo 3 del Acto Legislativo 01 de 2016, desconociendo con ello lo dispuesto en el parágrafo 2 del artículo transitorio 1 del Acto Legislativo 01 de 2017 que establece que el Estado deberá garantizar la autonomía administrativa, así como la

suficiencia y autonomía presupuestal del Sistema Integral, en especial, del componente de justicia, en un todo y no poner en riesgo su funcionamiento permitiendo que un órgano de uno de los mecanismos pueda hacer uso de estos recursos, de manera independiente y desconociendo, además, el mandato constitucional según el cual, para el caso de la Jurisdicción Especial para la Paz, el Estado deberá garantizar dicha autonomía, para lo cual dispuso la creación de una Secretaría Ejecutiva, encargada de la administración, gestión y ejecución de los recursos de la Jurisdicción Especial para la Paz, bajo la orientación de la Presidencia de esta jurisdicción. Secretaría que inició su funcionamiento en agosto de 2018, y que tiene por propósito administrar, gestionar y ejecutar los recursos de ese mecanismo judicial del Sistema Integral.

2. VIOLACIÓN DEL DERECHO DE LAS MAYORÍAS Y DE LA GARANTÍA DE LAS MINORÍAS AL DEBATE PARLAMENTARIO

El artículo 148 acusado no fue incluido en el proyecto de ley radicado por el Gobierno Nacional ni en el informe de ponencia para Primer Debate de las Comisiones Terceras y Cuartas Conjuntas del Senado y la Cámara de Representantes. En desarrollo del debate se sometió a discusión y votación de estas Comisiones una proposición, presentada por el representante a la Cámara **EDGAR ALFONSO GÓMEZ ROMÁN**, del partido Liberal, para incorporarlo. Inicialmente, las proposiciones, en su conjunto, fueron discutidas por unas Comisiones Técnicas creadas para tal fin y por la Comisión de Ponentes. Fue en ese escenario en el que se realizó una discusión amplia y suficiente sobre las mismas y no en el pleno de las Comisiones Económicas Conjuntas. En consecuencia, esta proposición no tuvo la suficiente discusión en las sesiones conjuntas de las Comisiones Terceras y Cuartas de la Cámara de Representantes y del Senado de la República, tal y como lo exigía el debate parlamentario, a pesar, además, de la relevancia de su contenido, con el que se podía ver afectaba la autonomía del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición.

Ahora, discutido y aprobado el proyecto de ley, para Segundo Debate, en la plenaria de la Cámara de Representantes, el Senado de la República, mediante una proposición decidió acoger el texto aprobado en esa Corporación, sin que los Senadores conocieran el texto que se sometía a su consideración.

Por lo tanto, este artículo no fue discutido en la Plenaria de Senado, como lo exige el debate parlamentario, lo que constituye un vicio procedimental insubsanable, por cuanto los congresistas decidieron sobre esta disposición sin contar con elementos de juicio para tomar una determinación en el trámite legislativo.

El debate parlamentario constituye el principal derecho de las mayorías y a la vez la principal garantía de las minorías. Así lo ha definido la Corte Constitucional cuando remontándose a su propia jurisprudencia ha dicho:

“La jurisprudencia de esta Corporación ha reconocido que las distintas normas constitucionales y legales que regulan el proceso de formación de las leyes señalan la importancia del debate parlamentario en la realización del principio democrático. En la sentencia C-760 de 2001, esta Corte sostuvo lo siguiente:

‘En los regímenes democráticos, el mecanismo mediante el cual se llega a la formación y determinación de la voluntad del legislador en cada fórmula legal concreta, debe estar abierto a la confrontación de las diferentes corrientes de pensamiento que encuentran su espacio en las corporaciones que ostentan esa representación popular. Por ello, las distintas normas que tanto en la Constitución como en la Ley Orgánica del Reglamento del Congreso regulan el trámite de la adopción de la ley, están dirigidas a permitir un proceso en el cual puedan intervenir todas las corrientes mencionadas, y en el cual la opción regulativa finalmente adoptada sea fruto de una ponderada reflexión. Por ello se han previsto cuatro debates, dos a nivel de las comisiones del Congreso, y dos a nivel de la plenaria de cada Cámara (Art. 157, CP), lo cual permite, de un lado, que las propuestas sean estudiadas y debatidas con la especialidad y puntualidad que ello amerita, y de otro, que todo el universo de las opiniones representadas en el Congreso, tenga la oportunidad real de incidir en la adopción final de ley. También por esto, la posibilidad de introducir modificaciones a los proyectos que vienen de etapas anteriores del trámite, reconocida por el segundo inciso del artículo 160 de la Constitución, es propia de los regímenes que conceden amplia importancia a la efectividad del principio democrático’”.

Es decir, en términos de la Corte Constitucional para que se entienda que hay suficiente debate se requiere que las propuestas sean “*estudiadas y debatidas con la especialidad y puntualidad que ello amerita*”. Por lo tanto, un artículo como el acusado, que no solamente es abiertamente inconstitucional, sino que además no guarda relación temática con el articulado del proyecto y con los lineamientos definidos en la exposición de motivos y en las Bases del Plan, exigía conocer con suficiente amplitud las diversas opiniones representadas en el Congreso de la República. Hecho este que no ocurrió, por lo que se transgredió con ello lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 157 de la Constitución Política, que prescribe:

“ARTÍCULO 157. Ningún proyecto será ley sin los requisitos exigidos:

3. Haber sido aprobado en cada Cámara en Segundo Debate”.

⁷ Véase Sentencia C-473 de 2004. M.P. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

En desarrollo de lo anterior, se entiende que un proyecto ha sido aprobado no solamente cuando se ha votado sino cuando dicha votación es resultado de un proceso deliberativo previo, en el que participan las distintas expresiones políticas representadas en cada Comisión o Cámara. La Corte Constitucional al momento de definir el término ‘debate’: *“ha acudido al sentido que esa palabra tiene en el idioma castellano para ilustrar su alcance, pero también ha señalado que ‘la interpretación correcta de los términos ‘discusión y debate’ es la que se ajusta a las definiciones legales establecidas por el Reglamento del Congreso y no la del sentido natural y obvio de dichas expresiones según su uso general.”*⁸.

En tal sentido, ha reconocido que el debate parlamentario consiste en *“la exposición de ideas, criterios y conceptos diversos y hasta contrarios y la confrontación seria y respetuosa entre ellos; el examen de las distintas posibilidades y la consideración colectiva, razonada y fundada, acerca de las repercusiones que habrá de tener la decisión puesta en tela de juicio, pero también ha aceptado que existe ‘debate’ aun cuando no haya controversia”*.

Para la Corte Constitucional las leyes orgánicas que regulan la formación de las leyes tienen por propósito armonizar los derechos de las mayorías con las garantías de las minorías:

*“El principal derecho de las mayorías es el poder adoptar decisiones, y en esa medida decidir cuándo tiene suficientes elementos de juicio para adoptar la decisión, razón por la cual, según lo prevé el numeral 3 del artículo 2 de la Ley 5ª de 1992, la aplicación del Reglamento del Congreso debe hacerse de tal forma que “toda decisión refleje la voluntad de las mayorías presentes en la respectiva sesión”. Igualmente la principal garantía para las minorías es tener la oportunidad de ser escuchadas efectivamente, por ello las reglas sobre duración y número de intervenciones, así como los requisitos previos a la declaración sobre suficiente ilustración protegen su derecho a ser escuchadas. La Constitución y las leyes orgánicas que regulan la formación de las leyes propenden por lograr armonizar los derechos de las mayorías con las garantías para las minorías. Ello se refleja en varias reglas de procedimiento cuya finalidad es permitir que las mayorías decidan pero sin atropellar a las minorías”*⁹.

En el caso bajo estudio tenemos que aunque en la Plenaria del Senado, integrantes de partidos de la oposición manifestaron su inconformidad con que mediante una proposición se pretendiera acoger el texto aprobado en la Cámara de Representantes, sin conocerlo y sin que se discutiera, lo que motivo que se retiraran del recinto y, por lo tanto, se negaran a convalidar esta actuación, la proposición fue acogida por las mayorías, con lo que se desconoció la garantía de las minorías al debate parlamentario,

⁸ Ibid.

⁹ Ibid.

contenida en el artículo 157 de la Constitución Política, lo que constituye un vicio de tal envergadura, que afecta la validez de la ley, que tiene el carácter de insubsanable, por cuanto la oportunidad legal para sanearlo ya venció.

3. VIOLACIÓN DEL PRINCIPIO DE PUBLICIDAD

Como quedó anotado en el acápite anterior, el texto aprobado en la Cámara de Representantes fue acogido en su integridad por la Plenaria del Senado de la República, mediante una proposición aprobada en esa célula legislativa. Sin embargo, de este texto los senadores de la República tuvieron conocimiento después de que lo aprobaron, lo que transgrede no solamente el principio democrático del debate parlamentario, ya expuesto, sino también el principio de publicidad.

El Plan Nacional de Desarrollo contiene disposiciones que afectarán a la sociedad colombiana, en general, así como definirán el funcionamiento integral del Estado, durante los próximos 4 años, por lo tanto, su discusión y votación exigía que durante su trámite legislativo fuera sometido a un debate deliberativo riguroso, es más, no solamente que se discutiera, sino, lo que resulta obvio, pero se omitió, a que se conociera. En el sub lite, nos encontramos ante un caso en el que los senadores de la República votaron un proyecto de ley, que no les fue entregado previo a su discusión y votación, y cuya publicación se produjo con posterioridad a que se decidiera sobre el mismo, lo que transgrede lo dispuesto en el artículo 157 numeral 1 de la Constitución Política, que prescribe:

“ARTÍCULO 157. Ningún proyecto será ley sin los requisitos exigidos:

1. *Haber sido publicado oficialmente por el congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva”.*

Al respecto, la Corte Constitucional ha sido categórica en señalar que la discusión de cualquier proyecto de ley solamente podrá ser sometido a consideración de las Comisiones y las Cámaras una vez se produzca su respectiva publicación:

“En ese mismo sentido, al revisar el trámite seguido en la adopción de un acto legislativo, la Corte señaló en la sentencia C-222 de 1997 que “tratándose de la adopción de decisiones que habrán de afectar a toda la población, en el caso de las leyes y con mayor razón en el de las reformas constitucionales, que comprometen nada menos que la estructura básica del orden jurídico en su integridad, el debate exige deliberación, previa a la votación e indispensable para llegar a ella, lo que justamente se halla implícito en la distinción entre los quórum, deliberatorio y decisorio, plasmada en el artículo 145 de la Carta.

De conformidad con lo que establece el artículo 94 de la Ley 5ª de 1992, por debate debe entenderse *“El sometimiento a discusión de cualquier proposición o proyecto sobre cuya adopción deba resolver la respectiva Corporación...”*. Según esta misma disposición éste se inicia, *“al abrirlo el Presidente y termina con la votación general.”* En el caso del debate que realizan las comisiones constitucionales permanentes, según el artículo 157 de la Ley 5ª de 1992, éste tiene lugar, por regla general, después de la publicación del informe de ponencia y, excepcionalmente -tal como lo autoriza el artículo 156 de la misma Ley- antes de su publicación, pero después de la entrega de una reproducción del informe de ponencia a los miembros de la comisión respectiva, cuando así lo haya autorizado el Presidente de la Comisión. En cuanto a la iniciación del debate de los proyectos de ley en comisiones, éste se inicia luego de la intervención del ponente del proyecto (artículo 157, Ley 5ª de 1992). Si la proposición con la que termina el informe es que se dé primer debate al proyecto, el debate se inicia sin necesidad de votarlo. Si la proposición es para archivar o negar el proyecto, se debate primero esta propuesta y cerrado el debate, se procede a su votación (artículo 157, Ley 5ª de 1992). El debate del proyecto puede terminar, luego de transcurridas 3 horas desde su iniciación, si cualquiera de los miembros de la respectiva corporación solicita que se declare la suficiente ilustración (artículo 108, Ley 5ª de 1992). El debate de artículos del proyecto también puede concluir si se solicita la declaratoria de suficiente ilustración respecto de artículos que hayan sido discutidos en dos sesiones (artículo 164, Ley 5ª de 1992)”

En términos de la Corte Constitucional el principio de publicidad en el trámite legislativo tiene por propósito: *“asegurar que se den a conocer oportunamente a los miembros del parlamento y de la sociedad en su conjunto, el contenido de los proyectos, las sesiones, discusiones, votaciones y, en general, todo lo relacionado con el trabajo legislativo que se adelanta en las Comisiones y Plenarias del Senado y la Cámara. En desarrollo de este principio, los artículos 144 y 157 de la Carta disponen que ‘Las sesiones de las cámaras y de sus comisiones permanentes serán públicas, con las limitaciones a que haya lugar conforme a su reglamento’, y que ningún proyecto será ley sin ‘haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva’”*¹⁰.

Es decir, que lo que se pretende con el principio de publicidad es que tanto los congresistas como la misma sociedad en general, puedan conocer el contenido de los proyectos que se discuten. En tal sentido, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado como finalidades del anuncio y publicidad de los proyectos, los siguientes:

¹⁰ Sentencia C-087 de 2016. M.P. JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

“La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que el requisito del anuncio de los proyectos cumple esencialmente con las siguientes finalidades: (i) En primer lugar, permitir que tanto los parlamentarios como la comunidad política en general conozcan, con la debida antelación, la fecha en la cual un proyecto se someterá a discusión y votación en cada instancia legislativa. (...) (ii) En segundo lugar, la Corte ha reconocido que este requisito contribuye al ejercicio del control político por parte de la comunidad en general, pues “bajo el influjo de esta exigencia se incrementan las posibilidades de realización de seguimiento ciudadano a los proyectos de ley, lo cual produce un benéfico resultado de ampliación de los márgenes de control popular a la actuación del Congreso”. (...) (iv) En tercer lugar, el requisito del anuncio previo a la discusión y votación de los proyectos de ley tiene una relación estrecha con la eficacia del principio democrático. El anuncio, “afianza y profundiza el principio democrático en el Congreso de la República toda vez que asegura que la aprobación de la Ley recoge, de manera efectiva, un acuerdo informado y reflexivo sobre los temas en ella desarrollados”. De esta manera, la exigencia del anuncio previo es entonces de rango constitucional, para afianzar el principio democrático, el respeto por las minorías parlamentarias, y la publicidad y transparencia del proceso legislativo”.

Por lo tanto, la publicidad es presupuesto básico del trámite legislativo, que determina el cumplimiento del principio democrático en la discusión y votación de los proyectos de ley. Aún cuando en este caso los informes de ponencia sometidos a consideración del Senado de la República fueron publicados con anterioridad al debate, lo cierto, es que durante el segundo debate en la Plenaria del Senado de la República, cuando aún no se había discutido el articulado puesto a consideración de esa Corporación en el informe de ponencia aprobado por esa célula legislativa, se decidió, mediante una proposición, acoger el texto que, unos minutos antes, había sido aprobado en la Plenaria de la Cámara de Representantes, sin que para el efecto, previamente, se hubiera publicado, o por lo menos se le hubiera entregado una reproducción de este texto a los Senadores para que tuvieran conocimiento de qué iban a votar. Por lo tanto, se trata de una votación, que no cumple con el requisito constitucional y legal de publicidad. Veamos:

La aprobación del proyecto en segundo debate en la Plenaria de la cámara de Representantes, culminó el 2 de mayo de 2019, a las 7:20 p.m. y en el Senado fue aprobado a las 11:13 p.m., y tan solo a las 11:20 fue publicado en la página del Senado de la República. Asimismo, revisada la Gaceta del Congreso, a las 11:13 p.m. se pudo advertir que la última Gaceta del Congreso publicado, para esa hora, era la 287 de 30 de abril de 2019, que no corresponde con esta iniciativa legislativa.

Número Decreto	Sesión	Fecha Gaceta	Documento	Acciones
267	Senado de la República	30/04/2019	Concepto Jurídico del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo al PL	
268	Senado de la República	29/04/2019		
276	Senado de la República	29/04/2019	Informe de Posición para Segundo Debate al Proyecto de Ley	
275	Senado de la República	29/04/2019	Informe de Posición Negativa para Segundo Debate al Proyecto de Ley	
274	Senado de la República	30/04/2019	Informe de Posición para Segundo Debate al Proyecto de Ley	
273	Cámara de Representantes	30/04/2019	Informe de Posición para Segundo Debate al Proyecto de Ley	
272	Senado de la República	30/04/2019	Informe de Posición para Segundo Debate al Proyecto de Ley	
271	Senado de la República	30/04/2019	Informe de Posición para Primer Debate al Proyecto de Auto Legislativa	
270	Senado de la República	30/04/2019	Informe de Posición al Proyecto de Ley	
269	Senado de la República	30/04/2019	Concepto Jurídico al Proyecto de Ley	



Fuente: Imágenes tomadas de la cuenta en Twitter del Senador de la República ROY BARRERAS MONTEALEGRE: @RoyBarreras, del 3 de mayo de 2019.

Ahora, de conformidad con lo dispuesto por la Corte Constitucional para que un vicio se entienda como insubsanable, se requiere que: (i) sea de tal entidad que constituya un vicio susceptible de afectar la validez de la ley; (ii) en caso de existir, se debe determinar si fue convalidado o no en el trámite legislativo; (iii) si no fue convalidado, debe determinar si es posible devolverlo para subsanar su defecto; (iv) si no se presenta ninguna de las hipótesis anteriores, la Corte debe determinar si es posible que ella misma lo subsane, en su pronunciamiento, respetando el principio de razonabilidad¹¹.

Vistos los requisitos fijados por la Corte Constitucional, antes citado, tenemos que estamos ante un vicio que es de tal relevancia que no puede ser subsanado, por cuanto esta irregularidad atenta contra un rasgo esencial del principio democrático y constituye un requisito mínimo de formación del acto, de rango constitucional, que no podían en modo alguno convalidar los senadores de la República, al haber aprobado un articulado que no conocían.

Conforme a lo anterior, aplicado al caso en concreto, tenemos que el principio de publicidad fue flagrantemente vulnerado en el trámite legislativo, en particular, en el Segundo Debate que se surtió en la Plenaria del Senado de la República, cuando se dispuso votar el texto aprobado en la Cámara de Representantes, a pesar de que los senadores no conocían su contenido. Y quedando evidencia de que su publicación se produjo con posterioridad a que fuera votado.

¹¹ Ibíd.

4. VIOLACIÓN DEL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA

El principio de unidad de materia se encuentra contenida en los artículos 158 y 169 de la Constitución Política que prescriben:

“ARTICULO 158. Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El Presidente de la respectiva comisión rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma comisión. La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas”.

A su turno, el artículo 169 superior, prescribe que:

“ARTICULO 169. El título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido, y a su texto precederá esta fórmula:

‘El Congreso de Colombia, DECRETA’”.

Conforme a las anteriores reglas constitucionales, el proceso de formación de las leyes debe guardar una relación lógica entre el título y su contenido normativo y entre las normas entre sí, con el propósito de dotar de coherencia temática y lógica la materia que se pretende crear.

La Corte Constitucional refiriéndose el principio de unidad de materia ha reafirmado que debe existir correspondencia entre el título de las leyes y su contenido normativo y que debe existir conexidad entre las normas que la integran:

“[!]a Corte ha destacado que el principio de unidad de materia se traduce en la exigencia de que en toda ley debe existir correspondencia lógica entre el título y su contenido normativo, así como también, una relación de conexidad interna entre las distintas normas que la integran. Con ello, la propia Constitución Política le está fijando al Congreso dos condiciones específicas para el ejercicio de la función legislativa: (i) definir con precisión, desde el mismo título del proyecto, cuáles habrán de ser las materias de que se va a ocupar al expedir la ley, y, simultáneamente, (ii) mantener una estricta relación interna, desde una perspectiva sustancial, entre las normas que harán parte de la ley, de manera que exista entre ellas coherencia temática y una clara correspondencia lógica con la materia general de la misma, resultando inadmisibles las modificaciones respecto de las cuales no sea posible establecer esa relación de conexidad. Consecuencia de tales condiciones, sería, entonces, que el Congreso actúa en contravía del principio constitucional de unidad de materia, ‘cuando incluye cánones específicos

que, o bien [no] encajan dentro del título que delimita la materia objeto de legislación, o bien no guardan relación interna con el contenido global del articulado”¹².

Esta Alta Corte, también ha explicado que la exigencia en el cumplimiento del principio de unidad de materia, tiene por fin lograr un mayor nivel de transparencia en el debate y, además, evitar que se aprueben como parte de una ley, normas que se introduzcan de manera sorpresiva, y que en consecuencia no surtan un verdadero debate:

“Dentro del propósito de contribuir al logro de un mayor nivel de transparencia en el debate, la Corte ha explicado que con la exigencia de conexidad material, ‘se trata de evitar que se aprueben como parte de una ley, normas, que se hayan introducido de manera subrepticia o sorpresiva y sobre las cuales no se ha surtido un verdadero debate’. Así, por ejemplo, puede ocurrir que a un proyecto ley, en su versión original o en las modificaciones o adiciones posteriores, se le incorporen normas que no guarden relación con la materia desarrollada por aquél, y que éstas pasen desapercibidas, sin que sobre ellas se presente discusión alguna, e incluso, sin que exista conciencia en los congresistas sobre su verdadero alcance y proyección. En tal evento, lo ha dicho la Corte, con respecto a tales normas, el debate no sería transparente, en cuanto los temas por ellas introducidos no surtieron el proceso de reflexión y discusión propio de la función legislativa, ‘defecto que afecta no solo la actividad del Congreso, sino que limita las posibilidades de participación democrática inherentes al proceso legislativo, en la medida en que los ciudadanos se verían sorprendidos por la aprobación de normas respecto de cuya incorporación en el proyecto no tuvieron previa y explícita noticia”.

En el caso bajo estudio, se introdujo de manera sorpresiva, en el Primer Debate de las Comisiones Económicas Conjuntas de Cámara y Senado, una proposición presentada por el representante a la Cámara, por el Partido Liberal, **EDGAR ALFONSO GÓMEZ ROMÁN**, que la mayoría de los congresistas que las integran no lo conocían.

Así quedó registrado, incluso, por los medios de comunicación:

El periódico El Espectador, en su edición del 1º de mayo de 2019, registró: “Denuncian ‘mico’ para quitarle presupuesto a la JEP en el PND” y, agrega, “Un artículo promovido por el representante liberal Édgar ‘el Pote’ Gómez busca entregarle el presupuesto del tribunal de paz a la unidad de investigación y acusación de la JEP”¹³.

¹² Sentencia C-133 de 29 de febrero de 2012. M.P. GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

¹³ Véase: <https://www.elespectador.com/noticias/politica/denuncian-mico-para-quitarle-presupuesto-la-jep-en-el-pnd-articulo-853287>

Laregional.net, el 2 de mayo de 2019, alertó: “Nuevo ‘mico’ para quitarle presupuesto a la JEP en el Plan Nacional de Desarrollo”, además, señala: “La intención del representante del partido Liberal, Édgar Gómez violaría sin lugar a dudas el Acuerdo Final de Paz y el acto legislativo 01 de 2017, que ya fue declarado exequible por la Corte Constitucional”¹⁴.

La Nación registró que: “A pesar del malestar registrado entre los partidos de la oposición, los integrantes de La corporación aprobaron el artículo 148 referente a la JEP. Esto le 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 01 de 2016”.

De otra parte, la Corte Constitucional ha dicho respecto de este principio que son inadmisibles las disposiciones o modificaciones que se incluyan en los debates del proyecto de ley, que sean ajenos a la materia que se regula. Aunque podría creerse que el Plan Nacional de Desarrollo podría incluir cualquier materia, lo cierto es que sus disposiciones deben guardar una relación armónica con su objeto y con las demás disposiciones en él contenidas. No obstante, el artículo acusado no guarda relación temática con las demás disposiciones del Plan y tampoco con las disposiciones que le sirven de fundamento, contenidas tanto en su exposición de motivos como en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo, como quedó registrado anteriormente.

La jurisprudencia constitucional ha sido enfática en señalar que el respeto por este principio es garantía no solamente de que haya coherencia y claridad en las leyes sino que también está instituido para impedir que los congresistas y los destinatarios de las mismas se vean sorprendidos porque en ellas se incluyan disposiciones que no tuvieron el debate necesario.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional, respecto de la exigencia de que en la conformación de Planes Nacionales de Desarrollo se preserve el principio de unidad de materia, ha dicho que: “*las características generales de la unidad de materia para las leyes ordinarias, se diferencian de las leyes de aprobación del PND, porque como se expone en la Sentencia C-376 de 2008 la ley del Plan reviste connotaciones particulares por su especialidad, heterogeneidad y especialmente por la conjunción de la planeación y la ejecución. Así se especificó en la Sentencia C-394 de 2012 que en atención al contenido material de la Ley del Plan se debe **verificar la relación de conexidad directa e inmediata** entre las normas generales de planificación con las instrumentales de ejecución*”¹⁵.

¹⁴ Véase: <https://www.laregional.net/nuevo-mico-para-quitarle-presupuesto-a-la-jep-en-el-plan-nacional-de-desarrollo/>

¹⁵ Véase: Sentencia de la Corte Constitucional C-008 de 2018. M.P. JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Asimismo, ha anotado que: *“la ley que aprueba el PND no puede crear, ni modificar toda clase de normas, pues los mecanismos para la ejecución del Plan deben “(i) estar referidos a uno de los objetivos o programas de la parte general, (ii) tener un claro fin planificador, (iii) respetar el contenido constitucional propio de la ley y (iv) tener una conexidad directa e inmediata, no eventual o mediata, con los objetivos o programas de la parte general”*¹⁶.

Evidentemente el artículo acusado desconoce los requisitos exigidos por la Corte Constitucional, arriba transcritos, para que una disposición que se incluya en el articulado del PND no vulnere el principio de unidad de materia, por cuanto:

- (i) La exposición de motivos y las bases del Plan Nacional de Desarrollo reconocen, de conformidad con la Acuerdo final, la Constitución Política y la ley, la autonomía del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, así como de la Jurisdicción Especial para la Paz. Sin embargo, la norma acusada, transgrede dicha autonomía, al facultar a un órgano perteneciente a la Jurisdicción Especial para la Paz para que actúe de manera independiente y aislada de ese mecanismo y de los demás mecanismos del Sistema.
- (ii) La norma acusada no guarda conexidad entre los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo ni con los instrumentos creados por el legislador para alcanzarlos. Para garantizar la autonomía de la Jurisdicción Especial para la Paz, el Acuerdo final y el Acto Legislativo 1 de 2017, establecen que se creará una Secretaría Ejecutiva encargada de garantizar su autonomía presupuestal, administrativa y técnica. Sin embargo, el artículo acusado desconoce estas disposiciones y prevé que un órgano de la Jurisdicción Especial para la Paz actúe de manera independiente del Sistema, violando, además, el deber de los mecanismos del Sistema de actuar coordinada y armónicamente.
- (iii) No existe conexidad directa del artículo acusado con los objetivos y metas generales del Plan Nacional de Desarrollo, incluidas las de carácter presupuestal. Lo anterior, por cuanto permite que la Unidad de Investigación y Acusación de la Jurisdicción Especial para la Paz haga uso de los recursos del Plan de Inversiones para la Paz, creado por el artículo 3 del acto Legislativo 01 de 2016, de manera aislada de la Jurisdicción Especial para la Paz, de la que hace parte, así como de los demás mecanismos del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, con lo que pone en riesgo que se garanticen los recursos suficientes para el debido funcionamiento del Sistema.

¹⁶ *Ibíd.*

- (iv) Aunque el Plan Nacional de Desarrollo tiene un carácter multitemático, las disposiciones que contenga deben tener conexión directa e inmediata con las metas y propósitos del Plan, así como con los instrumentos que contiene para dar cumplimiento a sus objetivos. El artículo acusado no guarda relación con los objetivos del Plan, menos con el que se encuentra contenido en las Bases del Plan relacionado con el deber del Estado y de sus instituciones de garantizar la autonomía del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición.

Siguiendo, de igual manera, los parámetros establecidos por la Corte Constitucional en la sentencia C-016 de 2016¹⁷, mediante la cual determinó una metodología para verificar la conexidad directa e inmediata entre los objetivos generales del Plan Nacional de Desarrollo y las normas instrumentales de ejecución, que pueden tener vocación normativa, incluyó los siguientes elementos que tampoco satisface el artículo acusado:

- (i) **Ubicación y alcance de la norma impugnada.** El artículo acusado aún cuando es de naturaleza instrumental, pretende al dotar a la UIA de la Jurisdicción Especial para la Paz de facultades para fijar su estructura, funcionamiento y planta de personal, haciendo uso de los recursos del Plan de Inversiones para la Paz, desconoce, de una parte, que existen órganos, que tiene origen constitucional, que cumplen esta tarea, en la Jurisdicción Especial para la Paz, a saber, la Secretaría Ejecutiva y, de otra, que los recursos del Plan de Inversiones para la Paz deben distribuirse de manera adecuada para garantizar el debido funcionamiento de todos los mecanismos que componen el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición.
- (ii) **Caracterización de los objetivos, metas, planes o estrategias incorporadas en la parte general del PND relacionadas con el artículo acusado.** En las bases del Plan Nacional de Desarrollo, radicadas por el Gobierno Nacional, junto con el proyecto de ley, se anuncian algunas estrategias tendientes a armonizar las funciones del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, por ejemplo, con el Sistema Nacional de Atención y Reparación integral a las Víctimas y se reconoce, además, que estas acciones deberán realizarse *“respetando la autonomía constitucional de los componentes del Sistema, así como promoviendo la colaboración armónica entre las ramas del poder público”*. En ninguna de sus disposiciones se hace mención a la UIA de la Jurisdicción Especial para la Paz, menos aún, a que este órgano pueda actuar de manera independiente, rompiendo con la autonomía que debe respetar, no solamente porque así lo establece en sus propósitos, sino porque de conformidad con lo dispuesto en el Acto Legislativo 02 de 2017, las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe lo establecido en el Acuerdo

¹⁷ Sentencia de la Corte Constitucional C-016 de 2016. M.P. ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Final, el que establece expresamente que la administración de los recursos de la Jurisdicción Especial para la Paz estará a cargo de la Secretaría Ejecutiva.

- (iii) **Determinar si entre la norma acusada y los objetivos, metas, planes o estrategias de la parte general del Plan existe una conexidad directa o inmediata.** No existe conexidad entre la norma acusada y los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, que buscan preservar la autonomía del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición.

Además, el legislador tenía el deber de respetar el contenido constitucional del Plan, lo que desconoce abiertamente al aprobar el artículo acusado. Deber que ha resaltado la Corte Constitucional en su jurisprudencia:

“La Ley del Plan no es un instrumento para llenar los vacíos e inconsistencias de leyes precedentes. Tampoco permite relevar de la potestad legislativa al Congreso más allá de los objetivos, metas y estrategias de la específica política de planeación del respectivo Gobierno. Esto es, recae sobre el legislativo el deber de respetar el contenido constitucional del Plan, en cuanto que el Plan contiene ‘normas de orientación’ o ‘normas de contenido instrumental’. Una norma que no se ajusta a ninguna de estas dos categorías ha de ser excluida¹⁸”.

En cuanto a los límites de la configuración normativa procesal del Congreso de la República, si bien es cierto la Corte Constitucional ha preservado el ejercicio de la libertad de configuración normativa del legislador, también ha dicho que esta libertad tiene unos límites. Entre ellos como lo reseña en la Sentencia C- 251 de 2013, con ponencia del magistrado **LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ**, las limitaciones a esta potestad pueden fundamentarse en una manifiesta irrazonabilidad o como ocurre, en el sub lite, en una clara transgresión de prohibiciones específicas contenidas en la Constitución, en especial, la relacionada con la autonomía del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición que debe garantizar el Estado.

Finalmente, siguiendo las reglas establecidas por la Corte Constitucional¹⁹ en cuanto al alcance de los criterios de conexidad, que permitan determinar si se cumple o no con el principio de unidad de materia en el trámite de un proyecto de ley, tenemos que en la discusión y votación del artículo 148 del PND no se satisfacen, lo anterior, porque en su configuración se transgredió el criterio de conexidad temática, toda vez que no existe vinculación objetiva y razonable con el fin que se persigue en el Plan Nacional de Desarrollo, así como el criterio de conexidad teleológica, como quiera que no existe identidad del artículo acusado con los objetivos que persigue.

En síntesis:

¹⁸ Sentencia de la Corte Constitucional C-453 de 2016. M.P. GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

¹⁹ Sentencia de la Corte Constitucional c-133 de 2012. M.P. GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

- i) Las bases del PND establecen que se respetará la autonomía del Sistema
- ii) El artículo 148 tiene por propósito limitar la competencia de la Secretaría General de la Jurisdicción Especial para la Paz y restringir su autonomía
- iii) El artículo acusado no es afín con el propósito del Plan Nacional de Desarrollo

VI. CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN POR VICIOS DE FONDO

1. VIOLACIÓN DEL ARTÍCULO 352 DE LA CONSTITUCIÓN

La Constitución Política prevé que ciertas materias debían ser reguladas mediante leyes orgánicas, con el fin de crear cuerpos normativos unificados. Dentro de estas se encuentra la regulación sobre el presupuesto prevista en el artículo 352 superior:

“ARTÍCULO 352. Además de lo señalado en esta Constitución, la Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar”.

El Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP) (Decreto 111 de 1996) creado para dar cumplimiento a los artículos 151 y 352 de la Constitución Política, establece la regulación en materia de planeación, aprobación y ejecución del presupuesto de la Nación y conforme a lo dicho por la Corte Constitucional, *“las normas orgánicas, entre las cuales se incluyen las del presupuesto, tienen una categoría superior que condiciona el ejercicio de la actividad legislativa, al punto de que el control de constitucionalidad que lleva a cabo esta Corporación deba implicar que se confronte la disposición acusada no solamente con el texto constitucional, sino también con la respectiva norma orgánica.”* (sentencia C-1379 de 2000 y C-892 de 2002)

Bajo los anteriores presupuestos, el segundo inciso del párrafo del artículo demandado viola el artículo 352 de la Constitución Política y desconoce lo dispuesto en el artículo 36 del EOP. El inciso mencionado dispone que *“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.”*

No obstante, el artículo 36 del EOP señala la composición del presupuesto de gastos o ley de apropiaciones y al respecto precisa que cada componente *“se presentará clasificado en diferentes secciones que corresponderán a: la rama judicial, la rama legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil que incluye el Consejo Nacional Electoral, una (1) por cada ministerio, departamento administrativo y establecimientos públicos, una (1) para la Policía Nacional*

y una (1) para el servicio de la deuda pública. En el Proyecto de Presupuesto de Inversión se indicarán los proyectos establecidos en el Plan Operativo Anual de Inversión, clasificado según lo determine el Gobierno Nacional.” Adicionalmente, las entidades del inciso 2 del artículo 113 de la Constitución Política, dado su carácter autónomo e independiente, también constituyen una sección en el presupuesto, pero derivada de su carácter constitucional especial y desarrollada en el artículo 110 del EOP.

De lo anterior se concluye que la definición del presupuesto de gastos o ley de apropiaciones se hace por vía orgánica, en tanto hace parte de la programación y ejecución de los recursos prevista en el artículo 352 constitucional. No obstante, vale la pena hacer una aclaración: con lo anterior, no estamos indicando que todos los aspectos de la ejecución presupuestal del Estado tengan reserva de ley orgánica -la ley anual de presupuesto no tiene ese carácter-, sino que la definición de las secciones del gasto sí debe ser de rango orgánico.

Por tanto, cuando en el artículo 148 del Plan Nacional de Desarrollo se afirma que la UIA será una sección en el presupuesto, se desconoce la reserva de ley orgánica para definir las secciones del gasto, y por esta vía hay una vulneración del mandato del artículo 352 de la Constitución y 36 del EOP.

2. VIOLACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 5, 7 Y 12 TRANSITORIOS DEL ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2017

El artículo 148 de la Ley 1955 de 25 de mayo de 2019 “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” desconoce los mandatos establecidos en el Acto Legislativo 01 de 2017 en materia de i) autonomía administrativa, presupuestal y técnica de la JEP; ii) competencias constitucionales sobre administración, gestión y ejecución de los recursos de la JEP y definición de su funcionamiento y organización; y iii) unidad estructural y funcional de la JEP.

2.1. Desconocimiento de la autonomía administrativa, presupuestal y técnica de la JEP

El Acto Legislativo 01 de 2017 creó el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (en adelante SIVJNRN o el Sistema) y estableció las características constitucionales de sus componentes. Dentro del Sistema se encuentra la Jurisdicción Especial para la Paz, como el componente jurisdiccional, que conforme al primer inciso del artículo 5 del Acto Legislativo 01 de 2017 “estará sujeta a un régimen legal propio, con autonomía administrativa, presupuestal y técnica”.

Al igual que las entidades previstas en el segundo inciso del artículo 113 de la Constitución, la JEP es un órgano autónomo e independiente de las Ramas del Poder Público. Esta fórmula implica que la JEP es una entidad de carácter especial, como lo reconoció la Corte Constitucional en la sentencia C-674 de 2017, al señalar que la JEP:

“[C]uenta con estructuras propias de autogobierno y para el ejercicio de la función jurisdiccional, distintas de las que tiene la Rama Judicial, se encuentra sometida a un régimen exceptivo que define su composición, estructura y funcionamiento, distinto del que rige para la Rama Judicial, y en general, ejerce su rol institucional de manera separada y autónoma. De este modo, aunque el Acto Legislativo no dispone específicamente que la JEP se encuentra por fuera de la Rama Judicial, lo cierto es que orgánicamente se encuentra separada de ésta”. (pp. 325)

Dentro de las características reconocidas a la Jurisdicción Especial para la Paz en el Acto Legislativo 01 de 2017, tres cobran especial relevancia y definen -conjuntamente con el establecimiento del régimen legal propio-, su naturaleza, a saber: la autonomía presupuestal, la autonomía administrativa y la autonomía técnica. Respecto a la **autonomía presupuestal**, esta supone la posibilidad de disponer, en forma independiente, de los recursos asignados en la Ley de Presupuesto -que incluye la ordenación del gasto, la preparación del presupuesto y su ejecución-, conforme a los cometidos constitucionales y legales de la respectiva entidad (sentencias C-365 de 2001, C-652 de 2015). Por su parte, la **autonomía administrativa** *“es la facultad que tiene la entidad de manejarse por sí misma”*²⁰, esto incluye la capacidad para reglamentar su propia actividad; los actos de creación o reorganización; la competencia para dictar los estatutos; la definición de la planta de personal; y la designación y remoción de empleados (incluidas otras decisiones relacionadas con la administración del personal) –salvo los mecanismos fijados en la Constitución y en la ley-. Finalmente, la **autonomía técnica** que se refiere a la facultad para determinar los métodos, procedimientos y mecanismos para llevar a cabo las funciones asignadas.

El artículo 148 demandado desconoce los mandatos constitucionales que otorgan autonomía administrativa, presupuestal y técnica a la Jurisdicción Especial para la Paz, pues establece que la Unidad de Investigación y Acusación tiene esas mismas características, obviando que dicha Unidad hace parte de la estructura de la Jurisdicción Especial para la Paz de acuerdo al artículo 7 del Acto Legislativo 01 de 2017. Si bien las características organizacionales de la UIA pueden desarrollarse por ley, deben observar las disposiciones constitucionales donde se incluyen aquellas que definen la naturaleza de la Jurisdicción Especial para la Paz y su carácter autónomo. Así, por ejemplo, la Jurisdicción Especial para la Paz podría definir en sus estatutos algún grado de autonomía a la UIA, como otorgarle facultades para determinar sus grupos internos de trabajo y fijar los métodos y mecanismos para ejercer la acción penal ante el Tribunal para la Paz, estas atribuciones serían un desarrollo que respetaría el mandato constitucional de autonomía administrativa en cabeza de dicha Jurisdicción pues no buscarían disputarse la autonomía de la JEP reconocida constitucionalmente.

²⁰ Rodríguez Libardo, Derecho Administrativo General y colombiano. Editorial Temis. Bogotá. 2013. Pp. 122.

Asimismo, dado el contenido del primer inciso del artículo 7 del Acto Legislativo 01 de 2017 y los límites constitucionales en materia de jerarquía normativa y primacía de la Constitución, el Gobierno y el Congreso no podían a través de la ley que contiene el Plan Nacional de Desarrollo limitar las características que constitucionalmente se reconocen a la Jurisdicción Especial para la Paz, so pena de exceder sus límites competenciales y crear disposiciones que atentan contra la Carta Política. El artículo acusado, al conceder ese nivel de autonomía a la UIA trae como resultado la violación del artículo 5 del Acto Legislativo 01 de 2017, en tanto que:

i) Restringe la autonomía administrativa de la Jurisdicción Especial para la Paz (inciso 2 y párrafo), pues le permite a la UIA definir su estructura, funcionamiento, planta de personal entre otras, a pesar de que la competencia constitucional para llevar a cabo esas acciones está en cabeza de la Jurisdicción, como un solo órgano;

ii) Vulnera la autonomía presupuestal de la Jurisdicción Especial para la Paz (inciso 1), pues esta no podría definir el presupuesto, ordenar y ejecutar el gasto de la UIA, a pesar de que esta es una dependencia de aquella y de que, en tanto por la ley del plan no pueden crearse secciones del presupuesto general, el presupuesto en cuestión es solo uno, el que se le asigna a la Jurisdicción anualmente mediante la ley de presupuesto;

iii) Anula el carácter de ente autónomo de la Jurisdicción Especial para la Paz, pues fracciona a la Jurisdicción entre UIA y el resto de dependencias, lo que lleva, además de la ruptura institucional, a la competencia por recursos y la falta de control en la estructura, organización y misionalidad de la UIA.

En suma, lejos de ser una garantía para que la UIA desempeñe sus funciones, el reconocimiento de autonomía administrativa y presupuestal desconoce que esa dependencia hace parte de la Jurisdicción Especial para la Paz y que la autonomía está reconocida a esta como un solo órgano del Estado por mandato constitucional.

2.2. Violación de los mandatos del párrafo 2 del artículo 5 transitorio y los artículos 7 y 12 transitorios del Acto Legislativo 01 de 2017- Competencias de la Secretaría Ejecutiva de la JEP y de los Magistrados

En el párrafo 2 del artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017 el constituyente derivado no pudo ser más claro al definir la manera cómo se haría operativa la autonomía administrativa y presupuestal de la JEP. Señaló que:

“PARÁGRAFO 2o. *Con el fin de garantizar el funcionamiento y la autonomía administrativa, presupuestal y técnica 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”.

Es decir que, la Secretaría Ejecutiva y los magistrados (presidente u órgano de gobierno) son quienes pueden definir lo atinente a la estructura, organización, funcionamiento, definición del presupuesto, y ordenamiento y ejecución del gasto -con las salvedades reconocidas en la jurisprudencia respecto a la división entre órgano de gobierno y órgano de administración-. El acto legislativo en mención no prevé en ningún escenario que la UIA sea la encargada de esto, ni para sí, ni para otras dependencias de la Jurisdicción Especial para la Paz.

Adicional a esto, el inciso 6 del artículo 12 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017 al facultar a la Jurisdicción Especial para la Paz para fijar su reglamento interno señala que *“los magistrados de la JEP adoptarán, en el ejercicio de su autonomía, el reglamento de funcionamiento y organización de la JEP (...)”*. Al igual que para el caso de la Secretaría Ejecutiva, no hay duda de que el artículo 148 acusado, al otorgar facultades para definir su funcionamiento, organización y planta de personal pasa por alto la competencia constitucional que radica en los magistrados de la Jurisdicción Especial para la Paz, más no en el director de la UIA.

Además del artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017, el artículo 7 transitorio también define otros elementos importantes a tener en cuenta que no pueden ser obviados en los desarrollos legales de la Jurisdicción Especial para la Paz y son violados por el artículo demandado. En particular, respecto a la Secretaría Ejecutiva, en el artículo 7 se señala que *“se encargará de la administración, gestión y ejecución de los recursos de la Jurisdicción Especial para la Paz.”*; es decir, la autonomía presupuestal de la Jurisdicción Especial para la Paz se operativiza a través de la Secretaría Ejecutiva. En este sentido, en palabras de la Corte Constitucional (C-674 de 2017):

“[P]ara el gobierno y administración de la JEP, se creó la Secretaría Ejecutiva y la Presidencia de la JEP, cuyo rol es análogo al que cumple el Consejo Superior de la Judicatura en relación con la Rama Judicial. En este sentido, el parágrafo 2 del artículo transitorio 5 determina que la Secretaría y la Presidencia ejercen de manera exclusiva las funciones atribuidas a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura con respecto al gobierno y administración de dicha jurisdicción; y en el artículo transitorio 7 establece que la Secretaría se encarga de la administración, gestión y ejecución de los recursos de la JEP.”

Como se evidenció en el apartado anterior, al hablar de autonomía presupuestal se hace referencia a la posibilidad de definir el presupuesto, ordenar y ejecutar el gasto de la partida presupuestal asignada; entonces, por vía de la ley del Plan Nacional de

Desarrollo, además de negar la autonomía presupuestal de rango constitucional reconocida a la JEP, se limita arbitrariamente una competencia constitucional asignada a una dependencia particular de dicha Jurisdicción. Es ostensible que reconocerle a la UIA autonomía presupuestal y crearla como una sección del Presupuesto General de la Nación restringe de manera injustificada la administración, gestión y ejecución de los recursos de la JEP, pues se divide la competencia entre dos dependencias de la misma entidad, a pesar de que constitucionalmente las facultades solo residen en una de ellas.

En consecuencia, el artículo demandado vulnera los mandatos constitucionales que señalan que la garantía y materialización de la autonomía presupuestal, administrativa y técnica de la Jurisdicción Especial para la Paz como una sola entidad, de la cual la UIA hace parte, están en cabeza de la Secretaría Ejecutiva y del/la presidente u órgano de gobierno que defina esa Jurisdicción.

2.3. Violación al Acto Legislativo 01 de 2017 por desconocimiento de la unidad funcional y estructural de la JEP

La Jurisdicción Especial para la Paz fue prevista como un único órgano para satisfacer el derecho a la justicia y a la verdad judicial de las víctimas del conflicto y para definir la situación jurídica de quienes cometieron delitos en ese marco. Para ello se dispuso que estaría formada por distintas dependencias distribuidas por especialidad con el fin de ejercer las funciones necesarias para cumplir con sus objetivos.

El inciso primero del artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017 que dispone la creación de la Jurisdicción Especial para la Paz, señala que:

“La Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) estará sujeta a un régimen legal propio, con autonomía administrativa, presupuestal y técnica; administrará justicia de manera transitoria y autónoma y conocerá de manera preferente sobre todas las demás jurisdicciones y de forma exclusiva de las conductas cometidas con anterioridad al 10 de diciembre de 2016, por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, por quienes participaron en el mismo, en especial respecto a conductas consideradas graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario o graves violaciones de los derechos humanos. Sus objetivos son satisfacer el derecho de las víctimas a la justicia; ofrecer verdad a la sociedad colombiana; proteger los derechos de las víctimas; contribuir al logro de una paz estable y duradera; y adoptar decisiones que otorguen plena seguridad jurídica a quienes participaron de manera directa o indirecta en el conflicto armado interno mediante la comisión de las mencionadas conductas.”

Para garantizar la autonomía e independencia, como lo señalamos previamente, dispone que la Secretaría Ejecutiva y los magistrados (presidente u órgano de gobierno) se encargarán de lo propio; y adicionalmente, en el artículo 7 transitorio establece su conformación al disponer en el primer inciso que:

*“La Jurisdicción estará compuesta por la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas, la Sala de Definición de las situaciones jurídicas, salas que desarrollarán su trabajo conforme a criterios de priorización elaborados a partir de la gravedad y representatividad de los delitos y del grado de responsabilidad en los mismos; la Sala de Amnistía o Indulto; el Tribunal para la Paz; **la Unidad de Investigación y Acusación**, y la Secretaría Ejecutiva.” (negritas propias)*

Es decir que, las salas, el Tribunal, la UIA y la Secretaría Ejecutiva hacen parte de la JEP como un único órgano y cada una de esas dependencias desempeña unas funciones particulares que se enmarcan en lo dispuesto en el artículo 5 transitorio, anteriormente citado.

En el mismo sentido, el inciso 5 del artículo 7 transitorio señala lo siguiente respecto a la UIA:

“La Unidad de Investigación y Acusación realizará las investigaciones correspondientes y adelantará el ejercicio de la acción penal ante el Tribunal para la Paz, para lo cual podrá solicitar la colaboración de la Fiscalía General de la Nación y establecer acuerdos de cooperación con esta. Igualmente podrá solicitar a otros órganos competentes del Estado o a organizaciones de Derechos Humanos y de víctimas, que informen respecto de hechos sobre los cuales no se cuente con información suficiente. La Unidad contará con un equipo de investigación especial para casos de violencia sexual. El Director de la Unidad será escogido por el Comité de Escogencia señalado en el parágrafo de este artículo. La Unidad estará integrada por un mínimo de 16 fiscales colombianos. Los fiscales serán nombrados y posesionados por el Director de la Unidad, quien tendrá plena autonomía para seleccionarlos y nombrarlos, así como a los demás profesionales que requiera para hacer parte de la Unidad.”

Por tanto, conforme a la disposición citada, es claro que la UIA, a través de su director, cuenta con cierto grado de autonomía, a saber, exclusivamente para la selección y el nombramiento de los funcionarios que trabajarán en esa dependencia. La autonomía reconocida es radicalmente distinta a aquella que el artículo demandado pretende.

El constituyente derivado no vio necesario otorgar a la UIA un nivel de autonomía similar a la de la Jurisdicción Especial para la Paz. Las funciones que la Unidad no ameritan que sea una entidad plenamente autónoma del resto de la Jurisdicción Especial para la Paz, pues su principal función -el ejercicio de la acción penal ante el Tribunal para la Paz- está estrictamente ligada a la demanda y los requerimientos de los componentes jurisdiccionales de la Jurisdicción Especial para la Paz, asimismo, cuenta con la colaboración de otras entidades para desempeñar sus funciones (Fiscalía

General, entre otros). La UIA es, entonces, una dependencia de carácter técnico que permite la distribución razonable de las tareas necesarias para cumplir el mandato de la Jurisdicción Especial para la Paz, no es una “*fiscalía paralela*” para los delitos cometidos en el conflicto y en consecuencia, reconocerle autonomía a un nivel similar al de la Jurisdicción Especial para la Paz solamente fragmentaría a esta última.

La consecuencia directa de las disposiciones del artículo demandado, además de las violaciones señaladas en la subsección anterior, son:

i) Crear una jerarquía entre las dependencias de la Jurisdicción Especial para la Paz que no prevé el Acto Legislativo 01 de 2017, pues ninguna de las divisiones jurisdiccionales (salas y Tribunal), ni administrativas (secretaría ejecutiva) cuenta con ese grado de autonomía que le está siendo reconocida mediante ley a la UIA.

ii) Separar a la UIA del control funcional y estructural que ejercen los órganos de gobierno y administración de la Jurisdicción Especial para la Paz por mandato del Acto Legislativo 01 de 2017.

iii) Otorgar facultades desproporcionadas a una dependencia que solamente adelanta uno de los componentes necesarios para llevar a cabo el mandato de toda la Jurisdicción y, por esta vía, **concentrar facultades excesivas en el director de la UIA** poniéndolo al mismo nivel de los órganos de administración y gobierno de la Jurisdicción Especial para la Paz, e incluso de funcionarios de otras entidades de mayor envergadura y con mayores responsabilidades, como el Fiscal General de la Nación, con consecuentes riesgos de desbalance al interior de la jurisdicción.

iv) Dar lugar a un escenario que riñe con los objetivos de la Jurisdicción Especial para la Paz previstos constitucionalmente, pues crea una competencia por recursos entre las dependencias jurisdiccionales y administrativas de la Jurisdicción, donde aquellas que no cuentan con autonomía entran en desventaja frente a la UIA que sí la tendría. Lo anterior afectaría la independencia judicial en el entendido en que los órganos jurisdiccionales de la Jurisdicción Especial para la Paz entrarían a competir por recursos con la UIA, en lugar de armonizarse como un único órgano.

Adicionalmente, en tanto la Jurisdicción Especial para la Paz busca satisfacer los derechos de las víctimas y garantizar la rendición de cuentas por las violaciones a los derechos humanos y las infracciones al derecho internacional humanitario, debe considerarse como parámetro de interpretación de las normas de desarrollo del *Acuerdo Final* conforme al Acto Legislativo 02 de 2017. De un análisis de los objetivos y funciones de la Jurisdicción Especial para la Paz previstas en el *Acuerdo Final* no se desprende el mandato ni la necesidad de conceder a la UIA autonomía administrativa, presupuestal y técnica en el grado en que lo hace el artículo demandado.

El *Acuerdo Final* prevé que la Jurisdicción Especial para la Paz mediante herramientas de investigación, priorización y selección de casos, debe dar el cierre judicial al imponer sanciones especiales y resolver la situación jurídica de quienes cometieron delitos en el conflicto armado. Sus reglas, en tanto diferentes de las ordinarias, incluyen un sistema de condicionamientos para acceder y mantener los tratamientos penales especiales que va a otorgar dicha jurisdicción. Las condicionalidades se fundamentan en la satisfacción de los derechos de las víctimas y tiene como uno de los elementos principales el reconocimiento de verdad y de responsabilidad por parte de quienes estén sujetos a la Jurisdicción Especial para la Paz.

El reconocimiento de responsabilidad permite, conforme al *Acuerdo Final* y los instrumentos normativos que lo han desarrollado, acceder a una ruta especial dentro de la Jurisdicción Especial para la Paz que va a conducir a recibir el tratamiento penal más favorable (5-8 años de restricción efectiva de la libertad) si además se cumplen con las otras condiciones del Sistema Integral; en el mismo sentido, en tanto hay incentivos para el reconocimiento de verdad y responsabilidad, también hay tratamientos más estrictos para quienes se nieguen a cumplir con esa condición fundamental del tratamiento de la Jurisdicción Especial para la Paz. Así, en el escenario de no reconocimiento (se aumenta el tiempo de la sanción a imponer: 15-20 años de restricción efectiva de la libertad) la ruta que se activa se asimila a un proceso penal contradictorio.

Entonces, en los casos de ausencia de reconocimiento de verdad y responsabilidad debe probarse por parte de la Jurisdicción Especial para la Paz que la persona cometió los hechos por los cuales se solicitó el reconocimiento. Y es en ese escenario donde se activa la competencia de la UIA para ejercer la acción penal, pues es la encargada de realizar la investigación criminal que servirá de sustento para la acusación ante la sección de no reconocimiento del Tribunal para la Paz²¹.

Este diseño institucional muestra que la visión con la que se proyectó la UIA era que funcionara como el ente investigador y acusador de la Jurisdicción Especial para la Paz únicamente en aquellos casos con ausencia de reconocimiento, pues en los demás casos las salas y secciones de la Jurisdicción mantienen el conocimiento de los casos y deciden sobre ellos. Si bien en algunas funciones podría asemejarse a la “fiscalía” de la Jurisdicción, no por esto se justifica asignarle autonomía administrativa, presupuestal y técnica, pues así tampoco fue previsto en el Acto Legislativo 01 de 2017. Contrario a la Fiscalía General de la Nación que tiene la competencia para adelantar la acción penal del Estado en todos los delitos cometidos en el país, incluso de oficio, la UIA opera únicamente por remisión de la Sala de Reconocimiento de aquellos casos donde no hubo reconocimiento de responsabilidad.

²¹ *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. Pgs. 152, 154, 156, 157, 159 y 162.

En conclusión, el artículo demandado crea una división institucional que no fue prevista en el Acto Legislativo 01 de 2017, pues la Jurisdicción Especial para la Paz, tal como se previó en el Acuerdo Final, es un único órgano que hace parte del Sistema Integral y está conformado por ciertas dependencias, dentro de las que explícitamente se encuentra la UIA, para cumplir sus funciones de investigar, juzgar y sancionar a los responsables de los delitos cometidos por causa del conflicto y garantizar los derechos de las víctimas.

VII. PRETENSIONES

Se declare la **INEXEQUIBILIDAD** del artículo 148 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 vicios insubsanables en su formación y por la violación del inciso 1 y del parágrafo 2 del artículo 5 transitorio, los incisos 1 y 9 del artículo 7 transitorio y el inciso 6 del artículo 12 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017.

VIII. NOTIFICACIONES

Los aquí demandantes recibiremos las notificaciones en la Secretaría de la Corte Constitucional y en Bogotá en las siguiente dirección: Carrera 7 # 8-68 oficina 537B-Edificio Nuevo del Congreso.

De las magistradas y los magistrados,