

LIMITACIÓN AL AUMENTO DE LOS GASTOS DE PERSONAL DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS NO AFECTA LA ENTRADA EN FUNCIONAMIENTO DE LA JURISDICCIÓN ESPECIAL PARA LA PAZ, JEP

El artículo 92 de la Ley 617 de 2000 no se aplica a la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), en relación con los gastos de personal iniciales que deban apropiarse con recursos del presupuesto general de la Nación, para hacer posible su efectiva conformación y el inicio de sus funciones judiciales, porque: (i) dicho órgano no está previsto actualmente como una “entidad” o “sección” en el presupuesto general de la Nación, y (ii) aunque se estableciera como una “sección” del presupuesto general, al tratarse de un órgano nuevo en el ordenamiento jurídico colombiano, el límite a que se refiere el artículo 92 de la Ley 617 no podría aplicarse a los gastos de personal que se financien con recursos presupuestales durante su primer año fiscal de funcionamiento. En todo caso, si llegare a considerarse, bajo una interpretación distinta a la adoptada por la Sala, que el artículo 92 de la Ley 617 de 2000 se aplica a la Jurisdicción Especial para la Paz, en lo que atañe a sus gastos iniciales de personal, la referida disposición no podría impedir, obstruir o demorar el cumplimiento del mandato constitucional relacionado con la entrada en funcionamiento inmediata de la JEP, porque el artículo 92 de la Ley 617, aunque constituye una disposición legal de carácter orgánico, es una norma anterior y de inferior jerarquía a los preceptos constitucionales respectivos (Acto Legislativo N° 1 de 2017), que tienen, además, en este caso, una eficacia jurídica directa e inmediata. En consecuencia, no es necesario modificar ni exceptuar, para la Jurisdicción Especial de Paz el límite al crecimiento de los gastos de personal previsto en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000, para que se determine la estructura organizacional detallada y la planta de personal de dicha jurisdicción, en ejercicio de las facultades que el Acto Legislativo N° 1 de 2017 confirió, en esta materia, a la Secretaría Ejecutiva y a la Presidencia de la JEP

FUENTE FORMAL: ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2017 / LEY 617 DE 2000 – ARTÍCULO 92

ENTRADA EN FUNCIONAMIENTO DE LA JURISDICCIÓN ESPECIAL PARA LA PAZ – Normativa aplicable / SUPUESTA RESTRICCIÓN IMPUESTA FRENTE A LA IMPLEMENTACIÓN Y ENTRADA EN FUNCIONAMIENTO DE LA JURISDICCIÓN ESPECIAL PARA LA PAZ - Análisis

En el presente caso no se presenta contradicción o antinomia alguna entre el artículo 92 de la Ley 617 de 2000 y las normas del Acto Legislativo N° 1 de 2017 que se refieren a la Jurisdicción Especial para la Paz. En efecto, el artículo 92 de la Ley 617 dispone: “Artículo 92. Control a gastos de personal. Durante los próximos cinco (5) años, contados a partir de la vigencia de la presente ley, el crecimiento anual de los gastos de personal de las Entidades Públicas Nacionales no podrá superar en promedio el noventa por ciento (90%) de la meta de inflación esperada para cada año, según las proyecciones del Banco de la República. A partir del sexto año, estos gastos no podrán crecer en términos reales”. Mientras que las normas transitorias pertinentes de la Constitución Política, adicionadas por el Acto Legislativo 1 de 2017, establecen: “Artículo transitorio 5. Jurisdicción Especial para la Paz. (...) 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”. (...) “Artículo transitorio 15. Entrada en funcionamiento y plazo para la conclusión de las funciones de la JEP. La JEP entrará en funcionamiento a partir de la aprobación de este Acto Legislativo sin necesidad de ninguna norma de desarrollo, sin perjuicio de la aprobación posterior de las normas de procedimiento y lo que establezca el reglamento de dicha jurisdicción (...)”. Como se aprecia, a simple vista, las disposiciones constitucionales mencionadas se refieren a temas o asuntos distintos, y su contenido, es decir, las normas o reglas de derecho contenidas en los artículos que se citan, no entran en oposición o contradicción, en aspecto alguno, con el artículo 92 de la Ley 617 de 2000. En efecto, la disposición de la ley 617 de 2000 se refiere al crecimiento de los gastos de personal de las entidades públicas nacionales, para establecer actualmente que dichos gastos no pueden crecer en “términos reales”, es decir, por encima del porcentaje anual de inflación, como más adelante se explicará. Por su lado, las disposiciones transitorias de la Constitución, incorporadas por el Acto Legislativo N° 1 de 2017, se refieren, de una parte, a que la entrada en funcionamiento de la JEP se produce en forma inmediata, a partir de la promulgación del acto legislativo y, de otra parte, a que, para garantizar el funcionamiento y la autonomía administrativa, presupuestal y técnica de dicha jurisdicción, el Secretario Ejecutivo y el Presidente de la misma, o la instancia de gobierno que en el futuro determinen sus magistrados, tendrán, durante la vigencia de la JEP, las mismas funciones asignadas constitucional y legalmente a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura. Como se ve, ni del texto ni del contenido material de las normas citadas emerge oposición o contradicción alguna. Sin embargo, la dificultad planteada en la consulta podría surgir, en consecuencia, de la interpretación que se dé al artículo 92 de la Ley 617 de 2000 y, sobre todo, de su aplicación en relación con la Jurisdicción Especial para la Paz, al momento de apropiarse los recursos necesarios para cubrir los gastos de personal que dicha jurisdicción especial requiere para su normal y adecuado funcionamiento, una vez definida su estructura organizacional detallada y definitiva, así como la planta de personal que tendrá. (...) Aclara la Sala que no se está concluyendo que el Acto Legislativo 1 de 2017 haya derogado o modificado el artículo 92 de la Ley 617 de 2000, sino que las normas incorporadas a la Constitución Política con dicha reforma deben aplicarse de preferencia o con prelación a la citada norma legal, frente a cualquier incompatibilidad u oposición que pudiera presentarse, así sea en su interpretación y utilización práctica, por ser dichas disposiciones constitucionales de rango superior y, además, posteriores, y por haber ordenado ellas mismas su aplicación directa e inmediata. De todo lo explicado se concluye que, si bien para la Sala no hay oposición o antinomia real entre el artículo 92 de la Ley 617 de 2000 y las normas constitucionales transitorias que crean y ordenan la entrada en funcionamiento inmediata de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), si dicha incompatibilidad llegare a verse, bajo cualquier interpretación de las disposiciones citadas, resultaría evidente que el artículo 92 de la Ley 617 no puede impedir, total o parcialmente, ni demorar el cumplimiento de los citados preceptos constitucionales, por ser aquella (el artículo 92) una norma anterior y de inferior jerarquía, aunque se trate de una disposición legal de carácter orgánico

FUENTE FORMAL: LEY 617 DE 2000 – ARTÍCULO 92 / ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2017 – ARTÍCULO TRANSITORIO 5 / ACTO LEGISLATIVO 02 DE 2015

ACTO LEGISLATIVO DE IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA - Integración de la Jurisdicción Especial para la Paz / JURISDICCIÓN ESPECIAL PARA LA PAZ – Régimen jurídico / ENTRADA EN

FUNCIONAMIENTO DE LA JURISDICCIÓN ESPECIAL PARA LA PAZ – Normativa aplicable

Con el fin de implementar el Acuerdo Final, especialmente en lo relacionado con el “Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, SIVJRNR”, el Congreso de la República, ejerciendo su función de constituyente derivado, expidió el Acto Legislativo N° 1 del 4 de abril de 2017. El artículo 1º de dicha reforma introdujo un título transitorio a la Constitución Política de 1991, denominado “De las normas para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera”. (...) En relación con las normas que conforman el nuevo título transitorio de la Constitución, vale la pena destacar que el artículo 1º dispone que el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición “estará compuesto por los siguientes mecanismos y medidas: la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición; la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado; la Jurisdicción Especial para la Paz; las medidas de reparación integral para la construcción de paz y las garantías de no repetición”. El párrafo segundo de esta misma disposición establece que el Estado, por intermedio del Gobierno Nacional, “garantizará la autonomía administrativa y la suficiencia y autonomía presupuestal del SIVJRNR 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 número 01 de 2016”. Con respecto a la JEP, específicamente, el capítulo III del título transitorio se encarga de regular los aspectos básicos para su integración y funcionamiento, así como las relaciones y los eventuales conflictos que pueden darse con otras jurisdicciones. Dentro de dicho capítulo, el artículo 5º preceptúa lo siguiente, en sus partes pertinentes: “Artículo transitorio 5. 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 1 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. (...) Parágrafo 2. 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”. En relación con la entrada en funcionamiento de la Jurisdicción Especial para la Paz y el plazo dentro del cual debe ejercer sus funciones, el artículo 15 de este capítulo estatuye: “Artículo transitorio 15. Entrada en funcionamiento y plazo para la conclusión de las funciones de la JEP. La JEP entrará en funcionamiento a partir de la aprobación de este Acto Legislativo sin necesidad de ninguna norma de desarrollo, sin perjuicio de la aprobación posterior de las normas de procedimiento y lo que establezca el reglamento de dicha jurisdicción. (...) Dicha jurisdicción se encuentra formalmente en funcionamiento, aunque materialmente no lo está, salvo en relación con las funciones asignadas a la Secretaría Ejecutiva y al Comité de Escogencia de sus magistrados, razón por la cual resulta urgente adoptar las demás medidas legislativas, administrativas, presupuestales y de cualquier otra índole que se requieran para que la JEP empiece a operar efectivamente, es decir, para que inicie el ejercicio de las

funciones judiciales de carácter transitorio que el Acto Legislativo N° 1 de 2017 le asignó, en desarrollo de lo pactado en el Acuerdo Final

FUENTE FORMAL: ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2015 / ACTO LEGISLATIVO 02 DE 2015 / ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2016 / ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2017 / LEY 270 DE 1996

JURISDICCIÓN ESPECIAL PARA LA PAZ, JEP – Creación. Naturaleza

El 24 de noviembre de 2016, el Gobierno Nacional y la organización insurgente “Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC”, suscribieron, en la ciudad de Bogotá, el denominado “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera” (en adelante, el Acuerdo Final). Dicho acuerdo se compone de seis (6) grandes aspectos o ejes temáticos (incluyendo el de su implementación), el quinto de los cuales es el atinente a las víctimas. En este campo, el Acuerdo Final estipula la creación de un “Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, SIVJRNR”, que está conformado, a su vez, por los siguientes componentes: (...) (iii) la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). (...) En el mismo documento se hace énfasis en que los diferentes componentes del “Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición”, uno de los cuales es la JEP, deben entenderse y aplicarse de manera integral y simultánea, como partes de un mismo sistema, que tienen relaciones de condicionalidad entre sí, y no de forma aislada. Con respecto a la Jurisdicción Especial para la Paz, específicamente, esta se concibe, en el acuerdo, como el componente de justicia de dicho sistema. (...) Sobre la naturaleza de la JEP, la función principal que está llamada a cumplir, su interrelación con otras jurisdicciones y su entrada en vigor, el Acuerdo Final prevé lo siguiente: “9.- La Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), es una jurisdicción especial que ejerce funciones judiciales de manera autónoma y preferente sobre los asuntos de su competencia, en especial respecto a conductas consideradas graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario o graves violaciones de los Derechos Humanos. Entrará en vigor en los términos establecidos en el Acuerdo Final. Se aplicará únicamente a conductas cometidas con anterioridad a su entrada en vigor”

JURISDICCIÓN ESPECIAL PARA LA PAZ – Estructura

Si bien el Acto Legislativo N° 1 de 2017 no señala la estructura completa o íntegra de la Jurisdicción Especial para la Paz, ni mucho menos su planta de personal, las disposiciones de dicha reforma constitucional y, en especial, lo previsto en su artículo 7º, permiten inferir que la JEP, en armonía con lo pactado en el Acuerdo Final, tiene una determinada estructura básica y debe contar con una cantidad mínima de funcionarios, para poder operar, así: a. El Tribunal para la Paz, que será el órgano de cierre de dicha jurisdicción, y estará conformado por dos secciones de primera instancia, una sección de revisión de sentencias, una sección de apelación y una sección de “estabilidad y eficacia”. Tales secciones, en su conjunto, estarán integradas por, al menos, veinte (20) magistrados titulares colombianos, que deben tener las mismas calidades que se exigen para ser magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia o del Consejo de Estado, y cuatro (4) juristas extranjeros. b. La Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de Hechos y Conductas; la Sala de Definición de las Situaciones Jurídicas, y la Sala de Amnistía e Indulto, que deben estar integradas, en total, por 18 magistrados colombianos, al menos, quienes deben tener las mismas calidades exigidas para ser magistrado de tribunal superior de distrito judicial, y seis (6) juristas extranjeros. c. La Unidad de

Investigación y Acusación, que estará integrada por su Director y un equipo especial de investigación, conformado por, al menos, 16 fiscales colombianos. d. La Presidencia o Dirección, y e. La Secretaría Ejecutiva. Además de los funcionarios anteriores, debe contarse, por lo menos, con trece (13) magistrados colombianos adicionales, en calidad de suplentes o sustitutos, y cuatro (4) juristas expertos extranjeros. (...) Como puede verse, además de las normas de procedimiento, que le compete expedir al legislador, y del “reglamento de organización y funcionamiento” de la Jurisdicción Especial para la Paz, que le corresponde expedir a sus propios magistrados (artículos 12, inciso 6, y 15 del título transitorio de la Constitución, adicionado por el Acto Legislativo 1 de 2017), la entrada en operación y el funcionamiento efectivo de dicha jurisdicción requieren, entre otras cosas, la determinación de una estructura organizacional definitiva, completa y detallada, y de su planta de personal propia, que deben incluir, como mínimo, todas las salas, secciones y dependencias, así como los funcionarios señalados en el Acto Legislativo N° 1 de 2017, en consonancia con el Acuerdo Final, pero también deben incorporar las demás áreas y empleos que se requieran para el normal y adecuado funcionamiento de dicha jurisdicción, tales como secretarías, área de recursos humanos, financiera y demás oficinas de apoyo; cargos de abogados auxiliares, investigadores, sustanciadores, oficiales, notificadores, secretarios, etc. (...) De acuerdo con lo dispuesto en el Acto Legislativo 1 de 2017, es claro, para la Sala, que la función de determinar esa estructura organizacional definitiva y la respectiva planta de personal competen a la Secretaría Ejecutiva y a la Presidencia de la Jurisdicción Especial para la Paz, o a la instancia de gobierno que sus magistrados determinen en el futuro, órganos a quienes el citado acto legislativo (artículo 5, parágrafo 2) asignó transitoriamente

FUENTE FORMAL: ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2017 – ARTÍCULO 5 / ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2017 – ARTÍCULO 7

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: ÁLVARO NAMÉN VARGAS

Bogotá D.C., diecinueve (19) de septiembre de dos mil diecisiete (2017)

Radicación número: 11001-03-06-000-2017-00162-00(2353)

Actor: MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO Y DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

El Ministro de Justicia y del Derecho y la Directora del Departamento Administrativo de la Función Pública¹ solicitan el concepto de la Sala sobre el alcance y la aplicación del artículo 92 de la Ley 617 de 2000², en relación con las

¹ Aunque en el primer párrafo de la consulta se indica que esta es elevada también por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, la comunicación que la contiene, dirigida a la Sala de Consulta y Servicio Civil, no está suscrita por dicho funcionario, sino solamente por el Ministro de Justicia y del Derecho y la Directora del Departamento Administrativo de la Función Pública.

² “Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas

medidas que es necesario adoptar para implementar y poner en funcionamiento la Jurisdicción Especial para la Paz, especialmente en cuanto a la determinación de la planta de personal que dicha jurisdicción requiere.

I. ANTECEDENTES

La consulta se refiere, en primer lugar, al Acto Legislativo N° 1 de 2007, que introdujo varias disposiciones transitorias en la Constitución Política, *“para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera”*.

De dicha reforma constitucional, los funcionarios consultantes destacan el artículo 5° transitorio, de acuerdo con el cual la Jurisdicción Especial para la Paz (en adelante JEP) se encuentra sometida a un régimen legal propio; está dotada de autonomía administrativa, presupuestal y técnica, y tiene como función la de administrar justicia de manera transitoria, autónoma, exclusiva y preferente sobre las demás jurisdicciones, en relación con las conductas cometidas con anterioridad al 1° de diciembre de 2016, por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, por parte de quienes participaron en el mismo.

Igualmente, citan el párrafo de dicho artículo, conforme al cual el Secretario Ejecutivo y el Presidente de la JEP tienen, en relación con dicha jurisdicción, todas las funciones asignadas a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura en el Acto Legislativo N° 2 de 2015³ y en la Ley 270 de 1996⁴.

De estas disposiciones, los consultantes concluyen que la Carta Política *“definió la naturaleza jurídica de la JEP y caracterizó su función”*, y que, *“con el propósito de garantizar estos dos últimos componentes (naturaleza y función) definió, por un lado, las herramientas con las que contará la JEP y, por otro lado, estableció un plazo para su entrada en funcionamiento”*.

En este aspecto, recuerdan que, según lo prescrito por el artículo 15 transitorio de la Constitución Política, adicionado por el artículo 1° del Acto Legislativo 1 de 2017, *“la JEP entrará en funcionamiento a partir de la aprobación de este Acto Legislativo **sin necesidad de ninguna norma de desarrollo**, sin perjuicio de la aprobación posterior de las normas de procedimiento y lo que establezca el reglamento de dicha jurisdicción”* (negrillas en la consulta).

A este respecto, los consultantes comentan que si bien el citado acto legislativo creó la JEP (a nivel constitucional) y estableció su conformación o estructura básica, es necesario que se adopte la correspondiente planta de personal que permita el funcionamiento efectivo de dicha jurisdicción, y agregan que en este punto ha surgido la duda de cómo debe entenderse y aplicarse la restricción o limitación al aumento de los gastos de personal prevista en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000.

En la consulta se resalta que el artículo citado es una norma de carácter orgánico, tal como la califica expresamente el artículo 95 de la misma Ley 617, y como lo ha ratificado la Corte Constitucional⁵. En esa medida, se ha entendido que cualquier

tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional”.

³ *“Por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones”*.

⁴ *“Estatutaria de la Administración de Justicia”*.

⁵ En las sentencias C-540 de 2001 y C-331 de 2017.

excepción a la prohibición o limitación contenida en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000 debe adoptarse mediante ley orgánica.

Finalmente, los funcionarios consultantes hacen una síntesis de los puntos anteriormente explicados y, con base en esto, formulan a la Sala la siguiente **PREGUNTA:**

“En caso que la restricción consagrada en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000 aplique a los gastos administrativos requeridos para la puesta en funcionamiento de la JEP y teniendo en cuenta que entre lo ordenado por la Constitución Política en su artículo 15 transitorio y lo señalado en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000 podría existir un eventual conflicto normativo, se plantea la siguiente consulta:

¿Es necesario que se expida una ley orgánica para que la JEP pueda adoptar la planta de personal que le permita comenzar a funcionar o, dando cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 15 transitorio de la Constitución Política, es viable que la Secretaría Ejecutiva de la JEP mediante el uso de sus facultades previstas en el Acto Legislativo 1 de 2017 adopte su planta de personal?”

II. CONSIDERACIONES

Para dar respuesta al interrogante planteado, la Sala estudiará, en su orden, los siguientes asuntos: (i) la Jurisdicción Especial para la Paz; (ii) la limitación al crecimiento de los gastos de personal prevista en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000, y (iii) análisis de dicha restricción frente a la implementación y entrada en funcionamiento de la JEP.

A. La Jurisdicción Especial para la Paz (JEP)

1. Antecedentes: El **“Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”**, suscrito entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC.

El 24 de noviembre de 2016, el Gobierno Nacional y la organización insurgente “Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC”, suscribieron, en la ciudad de Bogotá, el denominado *“Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”* (en adelante, el Acuerdo Final).

Dicho acuerdo se compone de seis (6) grandes aspectos o ejes temáticos (incluyendo el de su implementación), el quinto de los cuales es el atinente a las víctimas. En este campo, el Acuerdo Final estipula la creación de un *“Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, SIVJRN”*, que está conformado, a su vez, por los siguientes componentes: (i) la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición; (ii) la Unidad Especial para la Búsqueda de Personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado; (iii) la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP); (iv) las medidas de reparación integral para la construcción de la paz, y (v) las garantías de no repetición.

En el Acuerdo Final se describe, en términos generales, el *“Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición”*, así:

“Para cumplir con este propósito y avanzar en la lucha contra la impunidad, el Sistema Integral combina mecanismos judiciales que permiten la investigación y sanción de las graves violaciones a los derechos humanos y las graves

infracciones al Derecho Internacional Humanitario, en los términos que establece la Jurisdicción Especial para la Paz, con mecanismos extrajudiciales complementarios que contribuyan al esclarecimiento de la verdad de lo ocurrido, la búsqueda de los seres queridos desaparecidos y la reparación del daño causado a personas, a colectivos y a territorios enteros". (Se destaca).

En el mismo documento se hace énfasis en que los diferentes componentes del "Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición", uno de los cuales es la JEP, deben entenderse y aplicarse de manera integral y simultánea, como partes de un mismo sistema, que tienen relaciones de condicionalidad entre sí, y no de forma aislada.

Con respecto a la Jurisdicción Especial para la Paz, específicamente, esta se concibe, en el acuerdo, como el componente de justicia de dicho sistema:

"2.- El componente de justicia del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición - en adelante el SIVJNR- se denomina Jurisdicción Especial para la Paz. Los objetivos del componente de justicia del SIVJNR 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, respecto a hechos cometidos en el marco del mismo y durante este que supongan graves infracciones del Derecho Internacional Humanitario y graves violaciones de los Derechos Humanos".

Sobre la naturaleza de la JEP, la función principal que está llamada a cumplir, su interrelación con otras jurisdicciones y su entrada en vigor, el Acuerdo Final prevé lo siguiente:

"9.- La Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), es una jurisdicción especial que ejerce funciones judiciales de manera autónoma y preferente sobre los asuntos de su competencia, en especial respecto a conductas consideradas graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario o graves violaciones de los Derechos Humanos. Entrará en vigor en los términos establecidos en el Acuerdo Final. Se aplicará únicamente a conductas cometidas con anterioridad a su entrada en vigor". (Subrayamos).

Vale la pena aclarar que en el mismo acuerdo se establece la estructura básica o mínima que requiere la JEP, para poder cumplir sus funciones, la cual estaría conformada por los siguientes órganos: (i) Tribunal para la Paz; (ii) Sala de Reconocimiento de Verdad, Responsabilidad y Determinación de los Hechos y Conductas; (iii) Sala de Amnistía o Indulto; (iv) Sala de Definición de Situaciones Jurídicas; (v) Unidad de Investigación y Acusación; (vi) Secretaría Ejecutiva, y (vii) Presidencia o Dirección. Para todas o algunas de dichas áreas, el acuerdo dispone también el número mínimo de magistrados o funcionarios que deben tener.

Por otro lado, es importante señalar que, en virtud del Acuerdo Final, el Estado colombiano, por conducto del Gobierno Nacional, asumió la obligación de implementar la JEP en el menor tiempo posible, suministrando todo el apoyo técnico, logístico, administrativo y financiero que sea necesario para que dicha jurisdicción se conforme efectivamente y empiece a ejercer sus funciones. A este respecto, es pertinente citar los siguientes apartes:

"16.- El Estado garantizará la autonomía administrativa y la suficiencia y autonomía presupuestal del SIVJNR y en especial del componente de justicia. 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 Estado establecerá mecanismos económicos y financieros para la ejecución oportuna y eficaz de los recursos, que podrán provenir de diferentes fuentes nacionales e internacionales. (...)

(...)

“70.- El Estado deberá poner en marcha el componente de justicia del SIVJNRN a la mayor brevedad desde la firma del Acuerdo Final. Las Salas y la Unidad de Investigación y Acusación deberán entrar en funcionamiento a más tardar tres (3) meses contados a partir de la entrada en vigor del Acuerdo Final, salvo que en este se determine una fecha anterior. No podrá transcurrir más de un mes entre la entrada en funcionamiento de las salas y la entrada en funcionamiento de las secciones”. (Se destaca).

Asimismo, es pertinente mencionar que, mediante el Acto Legislativo 1 de 2016⁶, el Congreso de la República estableció un procedimiento legislativo especial y más expedito (“fast track”); facultó temporalmente al Gobierno Nacional para expedir decretos con fuerza de ley, y ordenó al Gobierno incluir, durante los próximos 20 años, un “componente específico para la paz” en el “plan plurianual de inversiones” del plan nacional de desarrollo, todo lo anterior con el propósito de implementar el Acuerdo Final, de la manera más pronta, efectiva y eficiente que fuera posible.

Igualmente, debe recordarse que el Acuerdo Final fue refrendado, como lo exigía el mismo documento, y así fue reconocido tanto por el Congreso de la República, en la Ley 1820 de 2016⁷ (artículo 1º), como por la Corte Constitucional, en la sentencia C-331 de 2017⁸. Adicionalmente, sobre la posibilidad de que dicho acuerdo fuera refrendado por el Congreso de la República, se pronunció esta Sala en el concepto N° 2323 de 2016⁹.

Por último, es relevante mencionar que el Acto Legislativo N° 2 de 2017¹⁰ ordenó a todas las autoridades e instituciones del Estado cumplir de buena fe lo pactado en el Acuerdo Final, además de tener en cuenta sus estipulaciones como guía para la interpretación de las normas jurídicas que se expidan para implementar y desarrollar dicho acuerdo. En este sentido, el acto legislativo citado incorporó un artículo transitorio a la Constitución Política, del siguiente tenor:

“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

⁶ “Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”.

⁷ “Por medio de la cual se dictan disposiciones sobre amnistía, indulto y tratamientos penales especiales y otras disposiciones”.

⁸ Corte Constitucional, sentencia C-331 del 17 de mayo de 2017, expediente RDL-007.

⁹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto 2323 del 28 de noviembre de 2016.

¹⁰ “Por medio del cual se adiciona un artículo 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”.

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. (Subrayas añadidas).

En consecuencia, la Sala entiende que lo estipulado en el Acuerdo Final es una guía de obligatorio cumplimiento para la implementación normativa de lo pactado allí, así como para la interpretación de las disposiciones que para dicho fin se expidan.

2. El Acto Legislativo N° 1 de 2017

Ahora bien, con el fin de implementar el Acuerdo Final, especialmente en lo relacionado con el “*Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, SIVJRN*”, el Congreso de la República, ejerciendo su función de constituyente derivado, expidió el Acto Legislativo N° 1 del 4 de abril de 2017.

El artículo 1º de dicha reforma introdujo un título transitorio a la Constitución Política de 1991, denominado “*De las normas para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera*”, compuesto por ocho artículos. El artículo 2º de este acto legislativo agregó un párrafo al artículo 122 de la Carta; el artículo 3º modificó el inciso cuarto del artículo transitorio 66 de la Constitución Política, introducido por el Acto Legislativo N° 1 de 2012¹¹; el artículo 4º derogó el artículo transitorio 67 de la Carta, incorporado por el Acto Legislativo 1 de 2012, y el artículo 5º prescribió que las normas del Acto Legislativo 1 de 2017 entraban en vigencia a partir de su promulgación.

Ahora bien, en relación con las normas que conforman el nuevo título transitorio de la Constitución, vale la pena destacar que el artículo 1º dispone que el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición “*estará compuesto por los siguientes mecanismos y medidas: la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición; la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado; la Jurisdicción Especial para la Paz; las medidas de reparación integral para la construcción de paz y las garantías de no repetición*” (se resalta).

El párrafo segundo de esta misma disposición establece 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 3o del Acto Legislativo número 01 de 2016*”.

Con respecto a la JEP, específicamente, el capítulo III del título transitorio se encarga de regular los aspectos básicos para su integración y funcionamiento, así como las relaciones y los eventuales conflictos que pueden darse con otras jurisdicciones.

¹¹ “*Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del artículo 22 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones*”.

Dentro de dicho capítulo, el artículo 5º preceptúa lo siguiente, en sus partes pertinentes:

“Artículo transitorio 5o. 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 1o 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...
(...)

La ley regulará entre otros los principios, organización, competencias entre ellas por el factor personal, procedimientos, participación de las víctimas y régimen de sanciones conforme a lo definido en el Acuerdo de Jurisdicción Especial para la Paz.
(...)

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”. (Subrayas ajenas al texto original).

En relación con la entrada en funcionamiento de la Jurisdicción Especial para la Paz y el plazo dentro del cual debe ejercer sus funciones, el artículo 15 de este capítulo estatuye:

“Artículo transitorio 15. Entrada en funcionamiento y plazo para la conclusión de las funciones de la JEP. La JEP entrará en funcionamiento a partir de la aprobación de este Acto Legislativo sin necesidad de ninguna norma de desarrollo, sin perjuicio de la aprobación posterior de las normas de procedimiento y lo que establezca el reglamento de dicha jurisdicción.

El plazo para la conclusión de las funciones de la JEP consistentes en la presentación de acusaciones por la Unidad de Investigación y Acusación, de oficio o como consecuencia de las resoluciones de la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y Determinación de los Hechos y las Conductas, será de 10 años contados a partir de la entrada efectiva en funcionamiento de la totalidad de salas y secciones de la JEP, y un plazo posterior de 5 años más para concluir su actividad jurisdiccional, plazo este último que de ser necesario podrá ser prorrogado mediante ley, para concluir su actividad, a solicitud de los magistrados de la JEP. El plazo para recibir informes por la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y Determinación de los Hechos y las conductas será de 2 años desde que se haya constituido la totalidad de las salas y secciones de la JEP y podrá prorrogarse por la misma Sala hasta completar un periodo máximo de 3 años, salvo causa excepcional debidamente motivada en la que el plazo podrá ser moderadamente extendido por la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y Determinación de los Hechos y las Conductas.

En todo caso y sin limitación temporal alguna podrá constituirse, en cualquier momento en que resulte necesaria, la Sección de estabilidad y eficacia de resoluciones y sentencias, de conformidad con lo dispuesto en el inciso 2o del artículo 7o transitorio y en el inciso final del artículo 12 transitorio de este Acto Legislativo". (Se subraya).

Por otro lado, vale la pena señalar que si bien el Acto Legislativo N° 1 de 2017 no señala la estructura completa o íntegra de la Jurisdicción Especial para la Paz, ni mucho menos su planta de personal, las disposiciones de dicha reforma constitucional y, en especial, lo previsto en su artículo 7º, permiten inferir que la JEP, en armonía con lo pactado en el Acuerdo Final, tiene una determinada estructura básica y debe contar con una cantidad mínima de funcionarios, para poder operar, así:

- a. El Tribunal para la Paz, que será el órgano de cierre de dicha jurisdicción, y estará conformado por dos secciones de primera instancia, una sección de revisión de sentencias, una sección de apelación y una sección de "estabilidad y eficacia". Tales secciones, en su conjunto, estarán integradas por, al menos, veinte (20) magistrados titulares colombianos, que deben tener las mismas calidades que se exigen para ser magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia o del Consejo de Estado, y cuatro (4) juristas extranjeros.
- b. La Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de Hechos y Conductas; la Sala de Definición de las Situaciones Jurídicas, y la Sala de Amnistía e Indulto, que deben estar integradas, en total, por 18 magistrados colombianos, al menos, quienes deben tener las mismas calidades exigidas para ser magistrado de tribunal superior de distrito judicial, y seis (6) juristas extranjeros.
- c. La Unidad de Investigación y Acusación, que estará integrada por su Director y un equipo especial de investigación, conformado por, al menos, 16 fiscales colombianos.
- d. La Presidencia o Dirección, y
- e. La Secretaría Ejecutiva.

Además de los funcionarios anteriores, debe contarse, por lo menos, con trece (13) magistrados colombianos adicionales, en calidad de suplentes o sustitutos, y cuatro (4) juristas expertos extranjeros.

Como puede verse, además de las normas de procedimiento, que le compete expedir al legislador, y del "*reglamento de organización y funcionamiento*" de la Jurisdicción Especial para la Paz, que le corresponde expedir a sus propios magistrados (artículos 12, inciso 6º, y 15 del título transitorio de la Constitución, adicionado por el Acto Legislativo 1 de 2017), la entrada en operación y el funcionamiento efectivo de dicha jurisdicción requieren, entre otras cosas, la determinación de una estructura organizacional definitiva, completa y detallada, y de su planta de personal propia, que deben incluir, como mínimo, todas las salas, secciones y dependencias, así como los funcionarios señalados en el Acto Legislativo N° 1 de 2017, en consonancia con el Acuerdo Final, pero también deben incorporar las demás áreas y empleos que se requieran para el normal y adecuado funcionamiento de dicha jurisdicción, tales como secretarías, área de

recursos humanos, financiera y demás oficinas de apoyo; cargos de abogados auxiliares, investigadores, sustanciadores, oficiales, notificadores, secretarios, etc.

De acuerdo con lo dispuesto en el Acto Legislativo 1 de 2017, es claro, para la Sala, que la función de determinar esa estructura organizacional definitiva y la respectiva planta de personal competen a la Secretaría Ejecutiva y a la Presidencia de la Jurisdicción Especial para la Paz, o a la instancia de gobierno que sus magistrados determinen en el futuro, órganos a quienes el citado acto legislativo (artículo 5º, párrafo 2º) asignó transitoriamente, es decir, durante la vigencia de dicha jurisdicción, *“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”*.

A este respecto es importante recordar que, mediante el Acto Legislativo N° 2 de 2015, *“[p]or medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones”*, se intentó eliminar el Consejo Superior de la Judicatura, para reemplazarlo, en lo concerniente a la administración de la Rama Judicial, por un Consejo de Gobierno Judicial. Sin embargo, las principales disposiciones del citado acto legislativo que se referían a este asunto fueron declaradas inexecutable por la Corte Constitucional en la sentencia C-285 de 2016¹².

Lo anterior produjo, como consecuencia, la reviviscencia de las normas constitucionales que el Acto Legislativo N° 2 de 2015 pretendió derogar o modificar, en relación con la gobernanza de la Rama Judicial y las funciones administrativas del Consejo Superior de la Judicatura.

Aclarado lo anterior, es pertinente mencionar que las principales funciones del Consejo Superior de la Judicatura, con respecto a la administración de la Rama Judicial, están previstas en los artículos 256 y 257 de la Constitución Política, así como en la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia.

El artículo 256 de la Carta fue derogado por el artículo 17 del Acto Legislativo 2 de 2015. Sin embargo, esta última norma y la derogatoria efectuada por la misma fueron declaradas inexecutable por la Corte Constitucional en la citada sentencia, con excepción de la expresión *“o a los Consejos Seccionales, según el caso”*, y de los numerales 3º y 6º. Por lo tanto, el artículo 256 continúa vigente, salvo la citada expresión y los numerales 3º y 6º, que quedaron derogados.

De dicho artículo, es pertinente destacar, solamente, que corresponde al Consejo Superior de la Judicatura ejercer las demás atribuciones que le señale la ley (numeral 7º), con lo cual la norma constitucional permitió al legislador establecer funciones adicionales al Consejo Superior de la Judicatura, siempre que no contradigan expresa o implícitamente los mandatos de la Carta Política.

Por su parte, el artículo 257 de la Constitución fue subrogado por el artículo 19 del Acto Legislativo 2 de 2015. Sin embargo, la Corte Constitucional, en la referida sentencia, advirtió que dicho artículo no podía entenderse subrogado, en la medida en que establece otras funciones del Consejo Superior de la Judicatura en materia de gobierno y administración de la Rama Judicial, las cuales debían permanecer vigentes. Por lo tanto, la Corte ordenó que el artículo 19 de la reforma (atinerente a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial) se incorporara a la Carta

¹² Corte Constitucional, sentencia C-285 del 1 de junio de 2016, expediente D-10990.

Política con el número 257A, sin sustituir el artículo 257 original, que continúa, por lo tanto, vigente. En relación con esta última norma, vale la pena destacar las siguientes atribuciones que competen al Consejo Superior de la Judicatura en relación con la administración de la Rama Judicial:

“Artículo 257. Con sujeción a la ley, el Consejo Superior de la Judicatura cumplirá las siguientes funciones:

- 1. Fijar la división del territorio para efectos judiciales y ubicar y redistribuir los despachos judiciales.*
- 2. Crear, suprimir, fusionar y trasladar cargos en la administración de justicia. En ejercicio de esta atribución, el Consejo Superior de la Judicatura no podrá establecer a cargo del Tesoro obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones iniciales.*
- 3. Dictar los reglamentos necesarios para el eficaz funcionamiento de la administración de justicia, los relacionados con la organización y funciones internas asignadas a los distintos cargos y la regulación de los trámites judiciales y administrativos que se adelanten en los despachos judiciales, en los aspectos no previstos por el legislador.*
- 4. Proponer proyectos de ley relativos a la administración de justicia y a los códigos sustantivos y procedimentales.*
- 5. Las demás que señale la ley”.* (Se resalta).

Estas funciones y otras adicionales fueron reguladas por la Ley 270 de 1996 (Estatutaria de la Administración de Justicia), de cuyas disposiciones resulta pertinente citar parcialmente las siguientes:

“Artículo 51. Organización básica de los despachos judiciales. La organización básica interna de cada despacho judicial será establecida por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, con sujeción a los siguientes parámetros:

- 1. Las competencias asignadas por la Ley, el volumen promedio de los asuntos y el nivel estimado de rendimiento.*
- 2. Las necesidades que existan en materia de asistencia y asesoría en distintas disciplinas.*
- 3. Los requerimientos reales de personal auxiliar calificado.*
(...)

Artículo 79. Del Consejo en Pleno. Las dos Salas del Consejo Superior de la Judicatura, se reunirán en un solo cuerpo para el cumplimiento de las siguientes funciones:
(...)

- 3. Dictar los reglamentos necesarios para el eficaz funcionamiento de la administración de Justicia;*
(...)

Capítulo II

DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA RAMA JUDICIAL

Artículo 85. Funciones administrativas. Corresponde a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura:
(...)

- 5. Crear, ubicar, redistribuir, fusionar, trasladar, transformar y suprimir Tribunales, las Salas de éstos y los Juzgados, cuando así se requiera para la más rápida y*

eficaz administración de justicia, así como crear Salas desconcentradas en ciudades diferentes de las sedes de los Distritos Judiciales, de acuerdo con las necesidades de éstos.

6. Fijar la división del territorio para efectos judiciales, tomando en consideración para ello el mejor servicio público.

7. Determinar la estructura y la planta de personal del Consejo Superior de la Judicatura.

En ejercicio de esta atribución el Consejo no podrá establecer con cargo al Tesoro, obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones iniciales.

8. Designar a los empleados de la Sala cuya provisión según la ley no corresponda al Director Ejecutivo de Administración Judicial.

9. Determinar la estructura y las plantas de personal de las Corporaciones y Juzgados. Para tal efecto podrá crear, suprimir, fusionar y trasladar cargos en la Rama Judicial, determinar sus funciones y señalar los requisitos para su desempeño que no hayan sido fijados por la ley.

En ejercicio de esta atribución el Consejo no podrá establecer a cargo del Tesoro obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones iniciales.

(...)

12. Dictar los reglamentos relacionados con la organización y funciones internas asignadas a los distintos cargos.

13. Regular los trámites judiciales y administrativos que se adelanten en los despachos judiciales, en los aspectos no previstos por el legislador.

14. Cuando lo estime conveniente, establecer servicios administrativos comunes a los diferentes despachos judiciales.

(...)

16. Dictar los reglamentos sobre seguridad y bienestar social de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial, de acuerdo con las leyes que en la materia expida el Congreso de la República.

(...)

24. Coadyuvar para la protección y seguridad personal de los funcionarios y de la Rama Judicial.

(...)

26. Fijar los días y horas de servicio de los despachos judiciales.

(...)

Parágrafo. La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura podrá delegar en sus distintos órganos administrativos el ejercicio de sus funciones administrativas:

(...)

Artículo 90. Redistribución de los despachos judiciales. La redistribución de despachos judiciales puede ser territorial o funcional, y en una sola operación pueden concurrir las dos modalidades.

Por virtud de la redistribución territorial, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura podrá disponer que uno o varios juzgados de Circuito o Municipales se ubiquen en otra sede, en la misma o en diferente comprensión territorial.

En ejercicio de la redistribución funcional, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura puede disponer que los despachos de uno o varios magistrados de tribunal, o de uno o varios juzgados se transformen, conservando su categoría, a una especialidad distinta de aquella en la que venían operando dentro de la respectiva jurisdicción.

(...)

Artículo 91. Creación, fusión y supresión de despachos judiciales. La creación de Tribunales o de sus Salas y de los juzgados, se debe realizar en función de áreas de geografía uniforme, los volúmenes demográficos rural y urbano, la demanda de justicia en las diferentes ramas del derecho y la existencia de vías de comunicación y medios de transporte que garanticen a la población respectiva un fácil acceso al órgano jurisdiccional.

La fusión se hará conforme a las siguientes reglas:

- 1. Sólo podrán fusionarse Tribunales, Salas o Juzgados de una misma Jurisdicción.*
- 2. Los despachos que se fusionen deben pertenecer a una misma categoría.*
- 3. Pueden fusionarse tribunales, Salas y Juzgados de la misma o de distinta especialidad.*

De la facultad de supresión se hará uso cuando disminuya la demanda de justicia en una determinada especialidad o comprensión territorial.

La supresión de despachos judiciales implica la supresión de los cargos de los funcionarios y empleados vinculados a ellos.

(...)" (Se resalta).

Como se aprecia, la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia regula las funciones que la Constitución Política asigna al Consejo Superior de la Judicatura en materia de administración y gobierno de la Rama Judicial, y le fija atribuciones y potestades adicionales, con base en la autorización otorgada expresamente por los artículos 256, numeral 7º, y 257, numeral 5º, de la Carta.

En consecuencia, todas estas funciones competen, en relación con la administración de la Jurisdicción Especial para la Paz, al Secretario Ejecutivo y al Presidente de dicha jurisdicción, o al órgano de gobierno que en el futuro establezcan sus magistrados, según lo dispuesto por el parágrafo segundo del artículo 5º del título transitorio de la Constitución Política, incorporado por el artículo 1º del Acto Legislativo N° 1 de 2017. Entre dichas funciones se halla la de crear los despachos, secciones y dependencias internas de dicha jurisdicción, así como fijar su planta de personal, debiendo respetar, para el efecto, la estructura y la planta mínima previstas en el citado acto legislativo.

3. El desarrollo legal y reglamentario

Finalmente, es pertinente mencionar que, hasta el momento, se han expedido algunas normas que se refieren parcialmente a la estructura y al funcionamiento de la Jurisdicción Especial para la Paz.

Una de ellas es la Ley 1820 de 2016, cuyo objeto consiste en regular las amnistías e indultos por los delitos políticos y conexos, así como establecer tratamientos

penales diferenciados, especialmente para los agentes del Estado que hayan sido condenados, procesados o señalados de cometer conductas punibles por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto interno armado (artículo 2º).

Dentro de este contexto, varias disposiciones de dicha ley se refieren a las funciones que tiene a su cargo la Jurisdicción Especial para la Paz y, en particular, sus Salas de Amnistía e Indulto y de Definición de Situaciones Jurídicas.

Esta ley fue desarrollada por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 277 de 2017¹³, especialmente en relación con la aplicación de la amnistía “*de iure*”, prevista en la Ley 1820, para las personas privadas de la libertad por delitos políticos y conexos.

Adicionalmente, es necesario tener en cuenta que, en la actualidad, se tramita en el Congreso de la República el proyecto de ley N° 08 de 2017, Senado, “*Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz*”, mediante la cual se regulan diversos aspectos de la organización, el régimen jurídico y el funcionamiento de dicha jurisdicción, inclusive en relación con las normas de procedimiento que deben cumplirse para el ejercicio de su función judicial.

Todo lo anterior permite a la Sala concluir que la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), prevista en el “*Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*”, es un órgano autónomo que se encuentra incorporado al ordenamiento jurídico colombiano, en virtud del Acto Legislativo 1 de 2017 y las normas legales y con fuerza de ley que la han regulado parcialmente.

Dicha jurisdicción se encuentra formalmente en funcionamiento, aunque materialmente no lo está, salvo en relación con las funciones asignadas a la Secretaría Ejecutiva y al Comité de Escogencia de sus magistrados, razón por la cual resulta urgente adoptar las demás medidas legislativas, administrativas, presupuestales y de cualquier otra índole que se requieran para que la JEP empiece a operar efectivamente, es decir, para que inicie el ejercicio de las funciones judiciales de carácter transitorio que el Acto Legislativo N° 1 de 2017 le asignó, en desarrollo de lo pactado en el Acuerdo Final.

B. El artículo 92 de la Ley 617 de 2000. Limitación al aumento de los gastos de personal de las entidades públicas

La Ley 617 de 2000 dispone, en su artículo 92:

“Artículo 92. Control a gastos de personal. Durante los próximos cinco (5) años, contados a partir de la vigencia de la presente ley, el crecimiento anual de los gastos de personal de las Entidades Públicas Nacionales no podrá superar en promedio el noventa por ciento (90%) de la meta de inflación esperada para cada año, según las proyecciones del Banco de la República. A partir del sexto año, estos gastos no podrán crecer en términos reales”. (Se destaca).

¹³ “Por el cual se establece el procedimiento para la efectiva implementación de la Ley 1820 del 30 de diciembre de 2016 ‘por medio de la cual se dictan disposiciones sobre amnistía, indulto y tratamientos penales especiales y otras disposiciones’”.

El artículo 92 es norma orgánica de presupuesto, tal como lo califica expresamente el artículo 95 de dicha ley¹⁴.

Este calificativo, de norma orgánica de presupuesto, fue revisado y respaldado por la Corte Constitucional en dos ocasiones, al menos:

En primer lugar, en la sentencia C-540 de 2001¹⁵, con la cual la Corte resolvió una demanda de inconstitucionalidad contra varias normas de la Ley 617 de 2000, y declaró exequibles el artículo 95 (que calificó expresamente a otras disposiciones de esa ley como normas orgánicas de presupuesto, entre ellas, el artículo 92), el mismo artículo 92 y otros preceptos de la Ley 617, *“por las razones expuestas en la parte motiva y exclusivamente por el cargo de violación de los requisitos constitucionales para la aprobación de leyes orgánicas”* (numeral 3º de la parte resolutive).

En la providencia comentada, la Corte Constitucional sostuvo que, dentro de una misma ley, puede haber normas ordinarias y normas orgánicas, siempre y cuando estas últimas sean aprobadas por la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra cámara, conforme lo exige el artículo 151 de la Constitución Política, y cumplan con los demás requisitos que se derivan de la Carta para que una disposición legal pueda ser considerada como “orgánica”.

A este respecto, la Corte, en la misma sentencia, explicó lo siguiente sobre las condiciones materiales, formales y procedimentales que debe tener una norma legal para que pueda reputarse como orgánica, y sobre el cumplimiento de tales requisitos por parte del artículo 92 de la Ley 617 de 2000:

“Tercera hipótesis: *Los artículos 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 11, 13, 14, 52, 53, 54, 55, 56, 89, 91, 92 y 93 de la Ley 617 son normas orgánicas de presupuesto porque reúnen los requisitos señalados en la Constitución para las leyes orgánicas.*

Para decidir si los artículos en mención son normas orgánicas será necesario determinar si en el trámite legislativo se cumplieron o no los requisitos constitucionales exigidos para aprobar las leyes orgánicas. Para este propósito, en primer lugar se señalarán los requisitos constitucionales de las leyes orgánicas y, en segundo lugar, se verificará si los artículos mencionados tienen o no el carácter de normas orgánicas de presupuesto.

1) Los requisitos constitucionales especiales de las leyes orgánicas.

Las leyes orgánicas, además de cumplir las normas generales sobre el proceso legislativo, deben reunir cuatro condiciones o requisitos especiales que las diferencian de la legislación ordinaria: el fin de la ley, su contenido o aspecto material, la votación mínima aprobatoria y propósito del legislador al tramitar y aprobar el respectivo proyecto.

a) La finalidad de la ley orgánica.

En los términos del artículo 151 de la Constitución Política, en la ley orgánica se aprueban las normas “a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa”.

¹⁴ En efecto, el artículo 95 de la Ley 617 de 2000 dispone: *“Artículo 95. Normas orgánicas. Los artículos 3o., 4o., 5o., 6o., 7o., 8o., 9o., 10, 11, 13, 14, 52, 53, 54, 55, 56, 89, 91, 92 y 93 son normas orgánicas de presupuesto”*. (Se resalta).

¹⁵ Corte Constitucional, sentencia C-540 del 22 de mayo de 2001, expedientes D-3256 y D-3257.

Acerca de tal calidad, la Corte ha señalado que “la Ley Orgánica condiciona la expedición de leyes sobre la materia que ella trata, de modo tal que sus prescripciones han sido elevadas a un rango cuasi-constitucional, pues una vulneración o desconocimiento de lo que ella contemple en materia de procedimiento y principios por parte de las leyes presupuestales ordinarias, acarrea su inconstitucionalidad”.¹⁶

Así mismo, en la sentencia C-337 de 1993 la Corte precisó la naturaleza jurídica de las leyes orgánicas y su valor normativo de la siguiente manera: “Desde luego una ley orgánica es de naturaleza jerárquica superior a las demás leyes que versen sobre el mismo contenido material, ya que éstas deben ajustarse a lo que organiza aquella. Pero, propriadamente hablando, la ley orgánica no tiene el rango de norma constitucional, porque no está constituyendo sino organizando lo ya constituido por la norma de normas, que es, únicamente, el Estatuto Fundamental. La ley orgánica no es el primer fundamento jurídico, sino una pauta a seguir en determinadas materias preestablecidas, no por ella misma, sino por la Constitución. Así, la norma constitucional es creadora de situaciones jurídicas, sin tener carácter aplicativo sin ninguna juridicidad anterior, al paso que la ley orgánica sí aplica una norma superior -la constitucional- y crea, a la vez, condiciones a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa; ahora bien, la ley orgánica ocupa tanto desde el punto de vista material, como del formal un nivel superior respecto de las leyes que traten de la misma materia...”.¹⁷

b) Las materias de ley orgánica.

Las materias de reserva constitucional de ley orgánica constituyen el elemento trascendental para definir e identificar este tipo especial de leyes. Así mismo, la aprobación de leyes orgánicas constituye una excepción a la cláusula general del legislador ordinario. En este sentido, la reserva de ley orgánica exige una determinación específica en la Constitución Política y sus alcances materiales son restrictivos en su interpretación.

Según lo expresado por esta Corporación, “Debe realizarse un cuidadoso examen de las limitaciones contenidas en la ley orgánica, pues, ‘una interpretación laxa del ámbito reservado al legislador orgánico - o estatutario -, podría terminar por vaciar de competencia al legislador ordinario y restringir ostensiblemente el principio democrático’. La duda en el caso de si una determinada materia tiene reserva de ley orgánica o no, debe resolverse a favor del legislador ordinario...”.¹⁸

La Constitución consagra cuatro materias específicas de reserva de ley orgánica, las cuales, según la denominación dada en la doctrina y en la jurisprudencia, corresponden a las siguientes: Ley Orgánica del Congreso, Ley Orgánica de Planeación, Ley Orgánica del Presupuesto y Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. De esta manera, la definición constitucional de las leyes orgánicas se elabora a partir de este criterio material.
(...)

c) Mayoría absoluta para aprobar leyes orgánicas.

¹⁶ “[18] Sentencia C-478 de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; En el mismo sentido ver también las Sentencias C-337 de 1993, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; C-423 de 1995, M.P. Fabio Morón Díaz; C-446 de 1996, M.P. Hernando Herrera Vergara; C-894 de 1999, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, y C-432 de 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra”.

¹⁷ “[19] M.P. Vladimiro Naranjo Mesa”.

¹⁸ “[20] Sentencia C-432 de 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra. Sobre la resolución de la duda a favor del legislador ordinario ver también la Sentencia C-894 de 1999, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz”.

Las leyes orgánicas requerirán para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara. (C.P., art. 151)

Con la aprobación privilegiada se exige la obtención de mayor consenso de las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la República, lo cual garantiza mayor legitimidad democrática a la ley que va a autolimitar el ejercicio de la actividad legislativa. Además, le permite al Congreso proyectarse a más largo plazo que con la legislación ordinaria. Al fin de cuentas las leyes ordinarias están condicionadas a la ley orgánica cuando desarrollan la misma materia.¹⁹

d) Propósito de aprobar una ley orgánica

Las leyes orgánicas deben contar con el "propósito legislativo explícito de proponer y tramitar una ley de ese tipo, esto es, la intención manifiesta y positiva de que se surta un procedimiento legislativo directamente encaminado a la adopción o reforma de una de tales leyes."²⁰

Esta condición de exigir desde el comienzo claridad sobre la intención del legislador de dar un tratamiento de ley orgánica, consulta postulados de transparencia del proceso legislativo como resultado del principio democrático. En la medida en que haya claridad de propósitos del proceso legislativo, se respeta el derecho de la población a ejercer control político directo sobre sus autoridades y se preserva el fin esencial del Estado de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida política de la Nación (C.P., arts. 2º y 40).

2) Cumplimiento de requisitos por los artículos señalados en el art. 95

Corresponde ahora verificar si en la aprobación de los artículos 3º... 91, 92 y 93 de la Ley 617 de 2000 se atendieron o no las condiciones constitucionales para ser normas orgánicas de presupuesto.

a) Finalidad

En términos generales, la Ley 617 cambió la estrategia legislativa frente a la programación, elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos de las entidades territoriales. (...)

Al revisar las disposiciones orgánicas aprobadas por la Ley 617 de 2000 se observa que ellas se relacionan con el sistema presupuestal de las entidades territoriales. Las materias adicionadas en la Ley Orgánica del Presupuesto o sus artículos modificados son los que contienen las normas a las cuales deben sujetarse las normas orgánicas de presupuesto de las entidades territoriales. Luego, es evidente que la finalidad de la Ley 617 en esta materia fue modificar la Ley Orgánica del Presupuesto, la cual desde su expedición ha sido igualmente vinculante para departamentos, distritos y municipios. (C.P., art. 352).

b) Materias

Los artículos 3º... 91, 92 y 93 de la Ley 617 se refieren a las siguientes materias: financiación de gastos de funcionamiento de las entidades territoriales... efectos por realizar gastos inferiores a los límites establecidos en la ley; límites a gastos por adquisición de bienes y servicios del nivel nacional; control a los gastos de personal, y naturaleza de los gastos de publicidad como gastos de funcionamiento.

¹⁹ "[22] Ver Sentencias C-600 de 1995, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-446 de 1996, M.P. Hernando Herrera Vergara; C-432 de 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra; y C-795 de 2000, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz".

²⁰ "[23] Sentencia C-795 de 2000. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz".

(...)

De acuerdo con lo expuesto en los dos literales anteriores, para la Corte existe relación de finalidad y de contenido entre los asuntos regulados por los artículos mencionados en el artículo 95 de la Ley 617 de 2000 y las materias propias de la Ley Orgánica del Presupuesto. En estos aspectos armonizan con los mandatos de los artículos 151 y 352 de la Constitución Política.

c) Votación obtenida en el Congreso de la República

(...)

Como se aprecia, los artículos de ley orgánica de presupuesto de la Ley 617 en todos los eventos en que se discutieron fueron aprobados por la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara, en cumplimiento de la exigencia señalada en el artículo 151 de la Constitución Política.

d) Propósito del legislador de aprobar normas orgánicas de presupuesto

Corresponde ahora verificar el cumplimiento de la cuarta condición de las leyes orgánicas. Sobre este aspecto se encuentran referencias que expresan la voluntad explícita de aprobar normas orgánicas de presupuesto en las diferentes etapas del trámite del proyecto en el Congreso de la República.

(...)

Como se aprecia, en el trámite y aprobación de los artículos 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 11, 13, 14, 52, 53, 54, 55, 56, 89, 91, 92 y 93 de la Ley 617 de 2000 se cumplieron los requisitos constitucionales exigidos para ser normas orgánicas de presupuesto. Por lo tanto, se declarará su exequibilidad". (Subrayas ajenas al texto original).

Una segunda oportunidad en la que la Corte estudió y ratificó el carácter de norma orgánica del presupuesto del artículo 92 de la Ley 617 de 2000 fue en la sentencia C-331 de 2017, en la que declaró inexecutable el Decreto Ley 298 de 2017, expedido por el Gobierno Nacional en ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas directamente por el Acto Legislativo N° 1 de 2016, justamente para implementar el Acuerdo Final suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC.

Dicho precedente merece ser analizado con atención, no solamente por lo reciente, sino especialmente porque se refiere al control abstracto de constitucionalidad de una norma con fuerza de ley que se expidió para implementar un aspecto determinado del Acuerdo Final y en la que se pretendió eximir a una entidad pública - la Unidad Nacional de Protección, U.N.P.- del límite al crecimiento de los gastos de personal previsto en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000.

En efecto, el artículo 1º del Decreto Ley 298 de 2017 preceptuó:

"Artículo 1º. Exceptuase a la Unidad Nacional de Protección durante la presente vigencia fiscal, de la aplicación de las restricciones previstas en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000 en el crecimiento de los gastos de personal relativos a la modificación de su estructura y planta de personal, para la implementación inmediata de medidas materiales de protección de que trata el punto 3.4.7.4 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, dentro del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política". (Se destaca).

A este respecto, la Corte Constitucional, al efectuar la revisión automática de constitucionalidad del citado decreto, conforme a lo dispuesto por el artículo 2º del Acto Legislativo N° 1 de 2016, manifestó que el artículo 1º del Decreto 298 de 2017 desconoció una de las prohibiciones o restricciones que el referido acto legislativo le impuso al Gobierno Nacional, al facultarlo transitoriamente para expedir decretos con fuerza de ley, con el fin de implementar el Acuerdo Final, consistente en que el Gobierno no podía modificar o derogar leyes orgánicas, entre otras.

En este sentido, la Corte ratificó que el artículo 92 de la Ley 617 de 2000 es una norma orgánica del presupuesto, como la misma corporación lo había señalado en la sentencia C-540 de 2001, razón por la que solamente puede ser modificado o derogado mediante otra ley orgánica.

En esa medida, la Corte Constitucional consideró que establecer una excepción a una limitación general, como la contenida en el artículo 92 de la Ley 617, implica una modificación a dicha norma, así la salvedad sea para una sola entidad pública y de manera transitoria, como lo pretendió hacer el Decreto Ley 298 de 2017.

Como el artículo 1º del Decreto Ley 298 no es una norma orgánica de presupuesto y, además, el Acto Legislativo 1 de 2016 prohibió expresamente al Gobierno Nacional modificar las leyes orgánicas, entre otras, la Corte concluyó que el citado decreto (que solo constaba de dos artículos) era inconstitucional y, por tal razón, lo declaró inexecutable.

Vale la pena comentar que, frente al argumento planteado por algunos de los intervinientes en ese proceso, en el sentido de que ya varias leyes ordinarias habían creado excepciones a la restricción contenida en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000, tales como el artículo 72 de la Ley 714 de 2001²¹, el artículo 255 de la Ley 1450 de 2011²², el artículo 11 de la Ley 1640 de 2013²³ y los artículos 336 y 367 de la Ley 1819 de 2016²⁴, la Corte Constitucional manifestó que la expedición de dichas normas legales, cuya constitucionalidad no había sido revisada aún por esa corporación, no puede servir de argumento para defender la constitucionalidad de otra disposición con fuerza de ley, como el artículo 1º del Decreto Ley 298 de 2017, porque eso sería tanto como aceptar que todas esas otras normas se ajustan a la Constitución Política, simplemente porque el Congreso de la República las expidió y se encuentran vigentes.

Sobre estos puntos, vale la pena citar los siguientes apartes de la sentencia que se menciona:

“Estos dos argumentos no dejan duda alguna sobre el carácter orgánico del artículo 92 de la Ley 617 de 2000. Sin embargo, una intervención afirma que no hay una reforma sino una exclusión de una limitación presupuestal, figura que ya han materializado otras leyes ordinarias²⁵, y la Procuraduría General estima que el citado artículo 92 permite matices ante exigencias constitucionalmente imperiosas. La Corte considera que estas conclusiones son equivocadas, no sólo por los argumentos expuestos, sino porque parten de una confusión sobre la estructura de las normas y su interpretación ante las posibles reformas.

²¹ “Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiedades para la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 2002”.

²² “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014”.

²³ “Por la cual se efectúan unas modificaciones al Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2013”.

²⁴ “Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones”.

²⁵ “[80] Las normas referidas por la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario son: (...)”.

51. Algunos elementos de la teoría de las normas, sumados a la jurisprudencia vigente, pueden resultar útiles para aclarar el asunto. (...)

El sentido del artículo 92 de la Ley 617 de 2000 es facultar únicamente al Legislador para pronunciarse sobre las materias que fueron citadas en la norma. Por lo tanto, ningún otro órgano estaría habilitado para hacerlo. Hasta aquí, podría decirse que en este caso no existe ningún problema constitucional, porque el presidente ha sido revestido de facultades legislativas, así que actúa como legislador y es el competente para introducir reformas al artículo 92.

Sin embargo, en nuestro ordenamiento jurídico, la reserva de ley orgánica es aún más compleja, habilita únicamente al Congreso para que legisle sobre ciertas materias²⁶, a través de un procedimiento que requiere de mayorías especiales, con el fin de brindar estabilidad a esas normas y con la consecuencia de que las mismas ocupan un lugar especial en el sistema de fuentes. Por lo tanto, ningún otro ente o individuo puede expedir ese tipo de normas porque serían incorrectas/inconstitucionales. Incluso, si el ente competente las expidiera sin seguir el procedimiento adecuado, la consecuencia sería la misma. Con base en estos elementos es claro que el legislador extraordinario, por definición, no podría cumplir con el procedimiento establecido.

(...)

52. En este caso existe una violación al artículo 92 de la Ley 617 de 2000 que es una norma constitutiva. (...) Por lo tanto, cualquier alteración en el límite y en la facultad, claramente ya sería una reforma, pues cambia las condiciones impuestas para producir efectos institucionales. Bajo estas circunstancias, la exclusión de una entidad para que no se aplique un límite establecido por el legislador para sí mismo, evidentemente altera las facultades que el Congreso atribuyó inicialmente.

53. Tampoco es admisible considerar que se trata de una norma que permita modulación o matices. A pesar de la estructura especial de las normas orgánicas como reglas que confieren potestades, no se trata de principios ponderables o modulables, la reserva de ley establece una competencia que a la vez impide a un ente diferente al legislador pronunciarse sobre la materia, incluso le prohíbe a Congreso hacerlo, si no cumple con el procedimiento establecido, en particular con las mayorías especiales. (...)

En este caso el artículo 92 de la Ley 617 de 2000, no hace ninguna distinción al respecto, ni prioriza temas, como parecería entenderlo el Procurador. En ese sentido, la técnica de interpretación de la norma, la mantiene en el campo de la lógica deóntica, no en la lógica de la preferencia²⁷.

²⁶ “[82] De acuerdo con la Carta Política están sujetas a reserva de ley orgánica: (i) los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras (art.151); (ii) las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo (art.151); (iii) las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. (CP, art 151 y. 288 C.P.); (iv) las reglas y requisitos para la formación de nuevos departamentos (art. 297); (v) las reglas para la conversión de una región en entidad territorial y los principios para la adopción del estatuto especial de cada región, así como las atribuciones, los órganos de administración, y los recursos de las regiones, y su participación en el manejo de los ingresos provenientes del Fondo Nacional de Regalías (art. 307); (vi) el régimen administrativo y fiscal especial de las áreas metropolitanas, así como los mecanismos que garanticen la adecuada participación de las autoridades municipales en los órganos de administración de estas áreas, la conversión de éstas en distritos y la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios a las áreas metropolitanas (art. 319); (vii) las condiciones para la conformación de entidades territoriales indígenas(art. 329). Ver sentencia C-439 de 2016 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, C-494 de 2015 M.P. Alberto Rojas Ríos, C-077 de 2012 M.P. Mauricio González Cuervo”.

²⁷ “[85] AARNIO, Aulis. “Reglas y principios en el razonamiento Jurídico”. En: Anuario da Faculdade de Dereito da Universidade da Coruña, 2000, 4: 593-602”.

El argumento que invoca la existencia de otras normas similares, leyes ordinarias que han exceptuado el contenido de una norma con rango orgánico, también resulta inadmisibles porque parte de la tesis de considerar que esta nueva norma es constitucional sólo porque es similar a otras sobre las que ni siquiera existe un pronunciamiento por parte de esta Corte. En efecto, en este razonamiento confunde las potestades del Congreso con las consecuencias de su labor: que el Congreso tenga la potestad de expedir leyes, no hace que todas ellas sean constitucionales..." (Destaca la Sala).

En el siguiente acápite de este concepto analizaremos hasta qué punto este precedente guarda similitud con la situación planteada en la consulta y, por lo tanto, en qué medida resulta aplicable para responder al interrogante formulado.

C. Análisis de la restricción impuesta en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000, frente a la implementación y entrada en funcionamiento de la JEP

Como punto de partida para este estudio, la Sala empieza por observar que, a diferencia de lo que acontecía con el artículo 1º del Decreto Ley 298 de 2017, declarado inexecutable por la Corte Constitucional, en el presente caso no se presenta contradicción o antinomia alguna entre el artículo 92 de la Ley 617 de 2000 y las normas del Acto Legislativo Nº 1 de 2017 que se refieren a la Jurisdicción Especial para la Paz.

En efecto, el artículo 92 de la Ley 617 dispone:

"Artículo 92. Control a gastos de personal. Durante los próximos cinco (5) años, contados a partir de la vigencia de la presente ley, el crecimiento anual de los gastos de personal de las Entidades Públicas Nacionales no podrá superar en promedio el noventa por ciento (90%) de la meta de inflación esperada para cada año, según las proyecciones del Banco de la República. A partir del sexto año, estos gastos no podrán crecer en términos reales".

Mientras que las normas transitorias pertinentes de la Constitución Política, adicionadas por el Acto Legislativo 1 de 2017, establecen:

*"Artículo transitorio 5o. Jurisdicción Especial para la Paz.
(...)*

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".

*"Artículo transitorio 15. Entrada en funcionamiento y plazo para la conclusión de las funciones de la JEP. La JEP entrará en funcionamiento a partir de la aprobación de este Acto Legislativo sin necesidad de ninguna norma de desarrollo, sin perjuicio de la aprobación posterior de las normas de procedimiento y lo que establezca el reglamento de dicha jurisdicción.
(...)"*.

Como se aprecia, a simple vista, las disposiciones constitucionales mencionadas se refieren a temas o asuntos distintos, y su contenido, es decir, las normas o

reglas de derecho contenidas en los artículos que se citan, no entran en oposición o contradicción, en aspecto alguno, con el artículo 92 de la Ley 617 de 2000.

En efecto, la disposición de la ley 617 de 2000 se refiere al crecimiento de los gastos de personal de las entidades públicas nacionales, para establecer actualmente que dichos gastos no pueden crecer en "*términos reales*", es decir, por encima del porcentaje anual de inflación, como más adelante se explicará.

Por su lado, las disposiciones transitorias de la Constitución, incorporadas por el Acto Legislativo N° 1 de 2017, se refieren, de una parte, a que la entrada en funcionamiento de la JEP se produce en forma inmediata, a partir de la promulgación del acto legislativo y, de otra parte, a que, para garantizar el funcionamiento y la autonomía administrativa, presupuestal y técnica de dicha jurisdicción, el Secretario Ejecutivo y el Presidente de la misma, o la instancia de gobierno que en el futuro determinen sus magistrados, tendrán, durante la vigencia de la JEP, las mismas funciones asignadas constitucional y legalmente a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

Como se ve, ni del texto ni del contenido material de las normas citadas emerge oposición o contradicción alguna.

Sin embargo, la dificultad planteada en la consulta podría surgir, en consecuencia, de la interpretación que se dé al artículo 92 de la Ley 617 de 2000 y, sobre todo, de su aplicación en relación con la Jurisdicción Especial para la Paz, al momento de apropiar los recursos necesarios para cubrir los gastos de personal que dicha jurisdicción especial requiere para su normal y adecuado funcionamiento, una vez definida su estructura organizacional detallada y definitiva, así como la planta de personal que tendrá.

Así, de llegarse a concebir que el artículo 92 de la Ley 617 impide apropiar esos nuevos gastos de personal, por cuanto implicaría exceder el límite previsto en dicha norma, ya sea globalmente (es decir, en relación con el conjunto de las entidades públicas nacionales), o bien individualmente (es decir, en relación con la misma JEP), se llegaría a la conclusión de que el citado artículo 92 impediría que la Jurisdicción Especial para la Paz empezara a ejercer inmediatamente sus funciones, como lo exige la Constitución Política, mientras no se estableciera para dicho órgano una excepción a la restricción prevista en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000, mediante otra ley de carácter orgánico.

En consecuencia, lo primero que debe estudiarse es la interpretación del artículo 92 de la Ley 617, para determinar si la situación descrita en esta consulta, en relación con la JEP, se enmarca dentro del supuesto de hecho de la referida norma. Si la respuesta a este interrogante fuere positiva, habría que determinar, a continuación, si la citada disposición legal puede oponerse al cumplimiento de las normas constitucionales transitorias introducidas por el Acto Legislativo 1 de 2017, dado el momento en que tales disposiciones fueron expedidas y su rango o jerarquía dentro del ordenamiento jurídico colombiano.

1. Interpretación del artículo 92 de la Ley 617 de 2000

Debe tenerse en cuenta, en primer lugar, que la Ley 617 de 2000 contiene un paquete de medidas cuyo propósito primordial es el de racionalizar el gasto público, especialmente el de las entidades territoriales, debido a la amenaza que el crecimiento desbordado y desordenado de dicho gasto podría tener para la estabilidad financiera del Estado colombiano.

En esa medida, el artículo 92 de la citada ley se enmarca claramente dentro de ese mismo propósito, al prohibir que los gastos de personal de las entidades públicas nacionales aumentaran, en promedio, por encima del noventa por ciento (90%) de la meta de inflación esperada, proyectada para cada año por el Banco de la República, durante los cinco (5) años siguientes a la promulgación de dicha ley, y que esos mismos gastos crezcan “*en términos reales*” durante los años subsiguientes. Dado que ya transcurrieron los primeros cinco (5) años desde la entrada en vigencia de la Ley 617, el límite aplicable actualmente es este último, es decir, el porcentaje de inflación, como se explicará a continuación.

Dado lo anterior, la norma contiene una ecuación matemática, que consiste hoy en día en que los gastos de personal de las entidades públicas nacionales no pueden crecer, “*en promedio*”, de un año a otro, en “*términos reales*”. Dado lo anterior, los elementos estructurales de dicha fórmula son los siguientes: (i) Los gastos de personal; (ii) las entidades públicas nacionales; (iii) el porcentaje de inflación, y (iv) el crecimiento “*promedio*” de tales gastos.

a. Los gastos de personal

Sobre este punto vale la pena recordar que, conforme al artículo 11 del Estatuto Orgánico del Presupuesto²⁸, el presupuesto general de la Nación se compone de tres partes principales: (i) el presupuesto de rentas, (ii) el presupuesto de gastos o “*ley de apropiaciones*” y (iii) las disposiciones generales. En punto al presupuesto de gastos, el literal b) de la misma norma preceptúa:

“b) El Presupuesto de Gastos o Ley de Apropiaciones. Incluirá las apropiaciones para la rama judicial, la rama legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo... los ministerios, los departamentos administrativos, los establecimientos públicos y la Policía Nacional, distinguiendo entre gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión, clasificados y detallados en la forma que indiquen los reglamentos”.
(Se subraya).

Vale la pena agregar que el artículo 41 del Decreto 2170 de 2016²⁹, define y clasifica cada una de las partidas de gastos que incluye la ley anual de presupuesto (en este caso, para la vigencia fiscal 2017).

Dicha norma define los gastos de funcionamiento como aquellos “*que tienen por objeto atender las necesidades de los órganos para cumplir a cabalidad con las funciones asignadas en la Constitución Política y la Ley*”. Este tipo de gastos se clasifica, a su vez, en gastos de personal, gastos generales, transferencias corrientes, transferencias de capital y gastos de comercialización y producción.

En consecuencia, la expresión “*gastos de personal*” se refiere a una clase particular de gasto público, que excluye tanto los gastos de inversión como los otros tipos de gastos de funcionamiento (gastos generales, transferencias etc.). Por lo tanto, esas otras clases de gastos están por fuera de la limitación prevista en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000, aunque pueden estar sometidas a otras restricciones constitucionales o legales.

b. Las entidades públicas nacionales

²⁸ Contenido en las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995, principalmente, cuyas disposiciones se encuentran compiladas en el Decreto Ley 111 de 1996.

²⁹ “*Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2017, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos*”.

El concepto de “entidades públicas nacionales” puede tener diferentes significados y alcances, de acuerdo con el fin para el cual se defina y el contexto dentro del cual se analice, como, por ejemplo, si se estudia desde el punto de vista constitucional, para establecer la organización general del Estado colombiano; o si se analiza desde el punto de vista legal, en relación con la estructura de la administración pública, o para efectos de la contratación estatal, o para los fines de la gestión y la responsabilidad fiscal, o en relación con los procedimientos administrativos y judiciales, a la luz del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Ahora bien, dado que el artículo 92 de la Ley 617 de 2000 es una norma orgánica del presupuesto general de la Nación, el concepto de “entidades públicas nacionales” debe entenderse, en primer lugar, a la luz de las otras disposiciones que conforman, en su conjunto, el Estatuto Orgánico del Presupuesto o, en términos más generales, la “ley orgánica de presupuesto”, prevista en la Constitución Política.

En esa medida, es necesario recordar que el artículo 3º del Estatuto Orgánico del Presupuesto delimita su ámbito de cobertura, en los siguientes términos:

“Artículo 3º. Cobertura del Estatuto. Consta de dos (2) niveles: un primer nivel que corresponde al Presupuesto General de la Nación, compuesto por los presupuestos de los establecimientos públicos del orden nacional y el presupuesto nacional.

El presupuesto nacional comprende las ramas legislativa y judicial, el Ministerio Público, la Contraloría General de la República, la organización electoral, y la rama ejecutiva del nivel nacional, con excepción de los establecimientos públicos, las empresas industriales y Comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta.

Un segundo nivel, que incluye la fijación de metas financieras a todo el sector público y la distribución de los excedentes financieros de las empresas industriales y comerciales del Estado, de las sociedades de economía mixta con régimen de aquéllas, sin perjuicio de la autonomía que la Constitución y la ley les otorga. (...) (Ley 38/89, artículo 2º., Ley 179/94 artículo 1º.)”. (Destacamos).

Y el artículo 11 ibídem dispone, con mayor detalle:

“Artículo 11. El Presupuesto General de la Nación se compone de las siguientes partes:

a) El Presupuesto de Rentas contendrá la estimación de los ingresos corrientes de la Nación; de las contribuciones parafiscales cuando sean administradas por un órgano que haga parte del presupuesto, de los fondos especiales, de los recursos de capital y de los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional.

b) El Presupuesto de Gastos o Ley de Apropriaciones. Incluirá las apropiaciones para 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, los ministerios, los departamentos administrativos, los establecimientos públicos y la Policía Nacional, distinguiendo entre gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión, clasificados y detallados en la forma que indiquen los reglamentos. (...). (Subrayas ajenas al texto).

Así, entonces, con el fin de mantener la armonía y la coherencia que debe existir entre las normas orgánicas del presupuesto, la Sala entiende que la expresión

“*Entidades Públicas Nacionales*”, utilizada por el artículo 92 de la Ley 617 de 2000, se refiere a las entidades, órganos y organismos incorporados en el Presupuesto General de la Nación, esto es, las Ramas Legislativa y Judicial, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación (Ministerio Público), la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la organización electoral (que incluye la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral), y la Rama Ejecutiva en el orden nacional, incluyendo los ministerios, los departamentos administrativos, los establecimientos públicos y la Policía Nacional.

Vale la pena resaltar que entre las secciones o “entidades” incorporadas en el Presupuesto General de la Nación y destinatarias, por lo tanto, de las leyes orgánicas de presupuesto, se encuentra la Rama Judicial y, de forma separada, la Fiscalía General de la Nación. A este respecto, es ilustrativo observar que, si bien la Fiscalía forma parte de la Rama Judicial, tal como se deduce del artículo 116 y del título VIII de la Constitución Política, y lo dispone expresamente el artículo 11 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, el Estatuto Orgánico del Presupuesto quiso darle una entidad propia y separada, dada la autonomía administrativa y presupuestal que la Constitución Política le otorga (artículo 249).

Lo anterior demuestra que, para efectos presupuestales, las normas orgánicas pueden apartarse de la división clásica entre entidades públicas (del sector central y descentralizadas), organismos y órganos autónomos, que la Constitución Política y la ley han establecido para fines diversos, pudiendo, en consecuencia, darle el carácter de “sección” en el presupuesto general de la Nación a dependencias u organismos que formen parte de una rama o de un órgano del Estado y, por el contrario, concentrar en una misma “sección” entidades que jurídicamente sean distintas y separadas.

Ahora bien, el análisis anterior también permite concluir que en el concepto de “*Entidades Públicas Nacionales*” utilizado en el artículo 92 de la Ley 617 y, por lo tanto, en la limitación que dicha norma establece, no pueden entenderse incluidas entidades, órganos u organismos que estén por fuera del Presupuesto General de la Nación, como las entidades territoriales y sus descentralizadas, el Banco de la República, las empresas industriales y comerciales del Estado o las sociedades de economía mixta.

c. La expresión “en términos reales”. El porcentaje de inflación

El artículo 92 de la Ley 617 de 2000 dispone, como se ha reiterado, que los gastos de las entidades mencionadas no pueden crecer “*en términos reales*”, lo cual significa, “*contrario sensu*”, que sí pueden aumentar en términos nominales, es decir, que las apropiaciones destinadas a cubrir tales gastos pueden mantener, apenas, su valor real o poder adquisitivo constante.

El concepto de valor real o poder adquisitivo constante significa que una suma de dinero sirva, durante cierto período de tiempo, para adquirir los mismos bienes o servicios, a pesar de la depreciación o envilecimiento de la moneda, como resultado del fenómeno económico de la inflación³⁰, que, en nuestro medio, calcula y certifica el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE.

Lo anterior significa que, según el artículo 92 de la Ley 617 de 2000, los gastos de personal de las “*Entidades Públicas Nacionales*” no pueden crecer, “en promedio”,

³⁰ Los economistas definen la inflación como el aumento persistente en el nivel general de precios de una economía.

de un año a otro, en un porcentaje superior al de la inflación causada en el primer año. Es decir, que si la tasa de inflación para 2017 fuera del 5%, para citar un ejemplo hipotético, los gastos de personal de las citadas entidades no podrían crecer, durante el año 2018, en un porcentaje superior al 5%.

d. El crecimiento “promedio” de los gastos de personal

El elemento que probablemente resulta más problemático y genera mayores dificultades hermenéuticas en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000, es la expresión “*en promedio*” que utiliza dicha disposición, cuando establece que los gastos de personal de las referidas entidades públicas no podrán “*superar en promedio el noventa por ciento (90%) de la meta de inflación*” (hoy en día, la inflación causada).

Esto se debe a que dicho promedio no podría referirse, a juicio de la Sala, al índice o porcentaje de crecimiento de tales gastos, pues la tasa de inflación general es un porcentaje fijo o determinado certificado por el DANE, respecto del cual no es posible calcular un promedio, a menos que se tomaran los diferentes índices de inflación parciales que certifique el DANE (por estratos, para el sector rural, para el consumidor, para el productor, para el sector urbano etc.).

Por lo tanto, el término “en promedio”, a juicio de la Sala, no se refiere al porcentaje máximo en el que pueden crecer los gastos de personal, el cual es fijo para cada año, sino al conjunto de las entidades públicas nacionales destinatarias de dicha norma; es decir, que el incremento en esa clase de gastos de todas las entidades mencionadas, en su conjunto o de manera global, no puede exceder de la tasa de inflación general certificada por el DANE para el año anterior.

En opinión de la Sala, este es el único entendimiento en el que la expresión “*en promedio*” resultaría lógica y eficaz, en el contexto de la norma que se analiza, pues permitiría entender que algunas entidades públicas nacionales tuvieran un incremento en sus gastos de personal por encima de la inflación, otras no tuviesen crecimiento alguno y otras tuvieran un decrecimiento, siempre que el aumento en los gastos de personal de ese universo de entidades no excediera, “*en promedio*”, la tasa de inflación del año anterior; es decir, que no se genere un alza real en los gastos de personal de ese conjunto de entidades.

La hermenéutica anterior, además, armoniza plenamente con la finalidad perseguida por el artículo 92 y, en general, por la Ley 617 de 2000, pues dado que los recursos que forman parte del Presupuesto General de la Nación se entiende que forman parte de una universalidad (principio de unidad de caja), el efecto fiscal y financiero del incremento en el gasto público no se produce, desde el punto macroeconómico, por el aumento en los gastos de personal de una u otra entidad pública, considerada aisladamente, sino por el aumento en los gastos de todas las entidades en su conjunto, es decir, de la sumatoria total de los gastos de personal incluidos en el presupuesto de gastos o “*ley de apropiaciones*”, que forma parte del presupuesto general de la Nación.

En todo caso, ya sea que se tome el conjunto de las “*Entidades Públicas Nacionales*”, como sería lo correcto, o cada una de ellas en forma separada, debe tenerse en cuenta que el artículo 92 de la Ley 617 de 2000 establece, como se dijo antes, una ecuación aritmética que implica comparar los gastos de personal de un conjunto o universo de entidades, en un determinado año fiscal, con los gastos de personal de ese mismo grupo de entidades en el año fiscal siguiente.

De lo contrario, no sería posible hacer la comparación, o el resultado de la misma resultaría equivocado, desde el punto de vista matemático.

En consecuencia, la Sala entiende que, de este ejercicio, deben excluirse las entidades, organismos u órganos que se creen en determinada vigencia fiscal, ya sea por disposición de la Constitución Política o de la ley, salvo que los nuevos entes se constituyan para cumplir total o parcialmente las mismas funciones públicas o prestar los mismos servicios públicos de entidades u organismos preexistentes, cuya eliminación o reestructuración (por fusión, transformación o escisión, entre otras) se haya dispuesto. Lo anterior significa que si la entidad, el órgano o el organismo que se crea tiene como objeto principal cumplir funciones públicas nuevas, como sucede justamente con la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), o prestar servicios públicos nuevos, los gastos de personal iniciales que requiere la conformación y puesta en funcionamiento de dicha entidad, órgano u organismo no pueden tenerse en cuenta para calcular el límite al crecimiento de los gastos de personal previsto en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000.

De lo contrario, además de contradecir la lógica matemática que se ha descrito, la aplicación del límite referido podría cohibir, en la práctica, el ejercicio de la atribución asignada constitucionalmente al Congreso de la República, ya sea como legislador ordinario (artículo 150, numerales 7º y 23º, de la Carta) o bien como constituyente derivado, de establecer nuevas funciones o servicios públicos, y de crear las entidades, órganos u organismos que los deban cumplir o prestar, pues dado que toda nueva institución implica, generalmente, la necesidad de contratar personal y pagar sus respectivos salarios, prestaciones sociales y demás gastos asociados, la interpretación que se rebate del artículo 92 de la Ley 617 implicaría que el Congreso, o bien se abstuviera de crear la nueva entidad, o bien la creara pero no pudiera ponerla en funcionamiento, o bien tuviera que eliminar necesariamente otra entidad u organismo público para compensar, de esa forma, el incremento en los gastos de personal que el establecimiento de la nueva entidad implicara.

Cualquiera de tales opciones implicaría, a nuestro juicio, una interpretación y aplicación de la norma ostensiblemente inconstitucional.

De lo anterior se concluye que el artículo 92 de la Ley 617 de 2000 no es una norma aplicable actualmente a la Jurisdicción Especial para la Paz, dado que: (i) dicho órgano no está previsto actualmente como una “entidad” o “sección” en el presupuesto general de la Nación, y (ii) aunque se estableciera como una “sección” del presupuesto general de la Nación³¹, al tratarse de un órgano nuevo en el ordenamiento jurídico colombiano, el límite a que se refiere el citado artículo 92 no podría aplicarse a los gastos de personal que se financien con recursos del presupuesto durante su primer año fiscal de funcionamiento.

2. Aplicación del artículo 92 de la Ley 617 de 2000 frente a las normas constitucionales que crearon y pusieron en funcionamiento la JEP

³¹ La Sala destaca que en el artículo 117 del proyecto de ley estatutaria N° 08 de 2017, Senado, que actualmente cursa en el Congreso de la República, se propone incorporar al Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, del cual forma parte la Jurisdicción Especial para la Paz, como una nueva sección en el Presupuesto General de la Nación, junto a la Rama Judicial y a la Fiscalía General de la Nación, modificando de esta forma el artículo 23 de la Ley 38 de 1989, reformado por el artículo 16 de la Ley 179 de 1994. En este punto, y dado que se trata de modificar la Ley Orgánica de Presupuesto, debe tenerse la precaución de que la disposición propuesta en el proyecto de ley cumpla con todos los aspectos que deben cumplir las normas orgánicas de presupuesto, según la jurisprudencia de la Corte Constitucional que se ha reseñado.

Lo explicado en el numeral anterior sobre la correcta interpretación que, a juicio de la Sala, debe hacerse del artículo 92 de la Ley 617 de 2000, permite llegar a la conclusión de que, al menos para el primer año fiscal, dicha norma legal de carácter orgánico no puede aplicarse a la Jurisdicción Especial para la Paz, en lo referente a los gastos de personal requeridos inicialmente para su efectiva y total conformación y para que inicie el cumplimiento de las funciones judiciales que le han sido asignadas.

Sin embargo, para ahondar en razones, consideramos útil expresar a continuación los argumentos por los cuales la Sala considera que dicha disposición, en caso de que fuera aplicable a la JEP, no podría tampoco impedir que se conformara la planta de personal de esa jurisdicción y se apropiaran, en el presupuesto general de la Nación, los recursos necesarios para cubrir los gastos de personal respectivos.

En efecto, debe tenerse en cuenta que las normas que crearon la Jurisdicción Especial para la Paz en el ordenamiento jurídico colombiano son (i) de orden constitucional y (ii) posteriores a la Ley 617 de 2000.

En consecuencia, aplicando el postulado de la primacía de la Constitución Política, incorporado en el artículo 4º de la Carta, así como el principio de que la norma posterior prevalece sobre la anterior³², resulta forzoso llegar a la conclusión de que ninguna disposición de orden legal, sea ordinaria, estatutaria u orgánica, puede impedir el cumplimiento de una disposición constitucional, menos aun si esta es posterior, salvo que la misma norma de la Constitución establezca directamente la necesidad de su desarrollo legal, o lo requiera forzosamente, o que señale el deber de sujetarse a ciertas normas legales preexistentes o futuras, nada de lo cual no ocurre en el caso que nos ocupa.

En efecto, debe recordarse, inicialmente, lo que dispone el artículo 4º de la Carta Política, en su primer inciso:

“Artículo 4o. La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales.
(...)”. (Subraya la Sala).

Merece la pena comentar que esta regla había sido prevista ya, incluso a nivel legal, desde mucho antes de la Constitución Política de 1991. En efecto, el artículo 5º de la Ley 57 de 1887 dispone en su primer inciso:

“Artículo 5º. Cuando haya incompatibilidad entre una disposición constitucional y una legal, preferirá aquella.
(...)”.

Sin embargo, con la expedición de la Carta Política de 1991, el principio de primacía de la Constitución vino a tener un nuevo y destacado impulso, en torno al cual se ha dado un amplio y profundo desarrollo en la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, principalmente, así como en la doctrina. En efecto, del artículo 4º de la Constitución se han derivado importantes

³² Principio consagrado, entre otras normas, en el artículo 2º de la Ley 153 de 1887, que dispone, en lo pertinente:

“Artículo 2. La ley posterior prevalece sobre la ley anterior. En caso de que una ley posterior sea contraria a otra anterior, y ambas preexistentes al hecho que se juzga, se aplicará la ley posterior”.

consecuencias jurídicas, como las siguientes: (i) la declaratoria de inexecutable de las normas legales y con fuerza de ley que contradigan la Constitución, en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad de las leyes asignado a la Corte Constitucional; (ii) la declaratoria de nulidad, por parte del Consejo de Estado, de los decretos y demás actos administrativos de carácter general expedidos por el Gobierno Nacional que desconozcan la Carta Política; (iii) la inaplicabilidad, en cada caso concreto, de las disposiciones legales y de otro orden que estén en oposición a las normas constitucionales, es decir, la llamada “excepción de inconstitucionalidad”; (iv) la derogatoria de los preceptos legales o de otro orden expedidos antes de una norma constitucional, que estén en clara contradicción con esta (“inconstitucionalidad sobreviniente”); (v) la regla de que, existiendo alguna incompatibilidad entre una disposición constitucional y una norma legal o de otra índole, ambas formalmente vigentes, debe prevalecer o aplicarse de preferencia la norma de la Constitución; (vi) el deber de interpretar toda la legislación y las demás disposiciones que forman parte del ordenamiento jurídico, incluyendo los actos administrativos, a la luz de los principios y las normas constitucionales (interpretación constitucional), y (vii) la necesidad de llenar los vacíos que existan en la legislación, con la aplicación de los principios y las normas de la Carta Política, inclusive aquellos que forman parte del denominado “bloque de constitucionalidad en sentido estricto” (integración normativa constitucional).

En el caso que nos ocupa, como se ha explicado, la Sala no observa que exista una antinomia o incompatibilidad real entre las normas constitucionales que se refieren a la Jurisdicción Especial para la Paz y el artículo 92 de la Ley 617 de 2000. No obstante, si bajo alguna interpretación de esta última norma legal, se llegare a considerar que tal contradicción existe, el principio de la supremacía de la Constitución Política obligaría: (i) a interpretar y aplicar dicha disposición a la luz de la Carta, esto es, con el propósito de hacerla compatible con la Constitución y, en esa medida, de preservar la unidad y la coherencia interna del ordenamiento jurídico, y (ii) en últimas, si la oposición fuese insalvable, a aplicar la norma constitucional y dejar de aplicar el precepto legal.

Estas consecuencias son más claras aun cuando se está en presencia de normas constitucionales de eficacia directa e inmediata, es decir, que no contienen simplemente principios, o mandatos que deban ser desarrollados o “reglamentados” necesariamente por el legislador.

Ejemplo de esta primera clase de normas constitucionales son las que crean y ponen en funcionamiento la Jurisdicción Especial para la Paz, en el Acto Legislativo N° 1 de 2017, aunque debe aclararse que el cumplimiento pleno de las funciones judiciales a cargo de la JEP, particularmente en lo relacionado con la tramitación de los procesos judiciales, la imposición de penas y medidas de seguridad, y la emisión de sentencias, resoluciones y demás providencias, entre otros asuntos similares, requiere la expedición de normas procedimentales por parte del Congreso de la República, tal como el propio acto legislativo lo señala.

En efecto, debe reiterarse que el artículo 15 del título transitorio de la Constitución Política, adicionado por el Acto Legislativo N° 1 de 2017, dispone expresamente que “la JEP entrará en funcionamiento a partir de la aprobación de este Acto Legislativo sin necesidad de ninguna norma de desarrollo, sin perjuicio de la aprobación posterior de las normas de procedimiento y lo que establezca el reglamento de dicha jurisdicción” (se resalta).

Como se aprecia, la Carta Política no solamente ordenó que la Jurisdicción Especial para la Paz entrara en funcionamiento de forma inmediata, a partir de la promulgación del citado acto legislativo, lo cual ocurrió el 4 de abril del presente año, sino que también dispuso que para ello no se requería “*ninguna norma de desarrollo*”. Al señalar esto, el constituyente derivado estableció que su mandato, en relación con la JEP, debía tener eficacia directa e inmediata, es decir, debía cumplirse sin necesidad de un desarrollo legal o reglamentario, salvo, como se indicó, en lo atinente a las normas de procedimiento requeridas para el cumplimiento de las funciones judiciales de la Jurisdicción Especial para la Paz.

En esa medida, el artículo 92 de la Ley 617 de 2000 no podría constituir un obstáculo para el cumplimiento del precepto constitucional mencionado, que tuviera que ser removido mediante otra ley orgánica, pues, de ser así, se estaría dando prelación a la disposición legal sobre el canon constitucional, se estaría desconociendo la eficacia directa de este último, en el sentido de que la implementación efectiva y la puesta en funcionamiento de la JEP requerirían un desarrollo legal previo, en asuntos distintos a los procedimientos judiciales que dicha jurisdicción debe aplicar, y se estaría desatendiendo, finalmente, el principio del efecto útil³³, como regla de interpretación de las disposiciones (en este caso, constitucionales).

Aclara la Sala que no se está concluyendo que el Acto Legislativo 1 de 2017 haya derogado o modificado el artículo 92 de la Ley 617 de 2000, sino que las normas incorporadas a la Constitución Política con dicha reforma deben aplicarse de preferencia o con prelación a la citada norma legal, frente a cualquier incompatibilidad u oposición que pudiera presentarse, así sea en su interpretación y utilización práctica, por ser dichas disposiciones constitucionales de rango superior y, además, posteriores, y por haber ordenado ellas mismas su aplicación directa e inmediata³⁴.

De todo lo explicado se concluye que, si bien para la Sala no hay oposición o antinomia real entre el artículo 92 de la Ley 617 de 2000 y las normas constitucionales transitorias que crean y ordenan la entrada en funcionamiento inmediata de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), si dicha incompatibilidad llegare a verse, bajo cualquier interpretación de las disposiciones citadas, resultaría evidente que el artículo 92 de la Ley 617 no puede impedir, total o parcialmente, ni demorar el cumplimiento de los citados preceptos constitucionales, por ser aquella (el artículo 92) una norma anterior y de inferior jerarquía, aunque se trate de una disposición legal de carácter orgánico.

Finalmente, el concepto aquí emitido debe entenderse sin perjuicio de reconocer el carácter transitorio de las normas constitucionales que autorizan el gasto que las mismas avalan.

³³ El sentido en el que una norma produzca un efecto útil o práctico, debe preferirse a aquel en que dicha disposición no produciría efecto alguno.

³⁴ Sobre la eficacia directa de la Constitución Política, vale la pena citar el concepto N° 2274 del 10 de noviembre de 2015, en el que la Sala de Consulta y Servicio Civil consideró que los contralores departamentales, distritales y municipales debían elegirse por concurso público y abierto de méritos, como lo ordena el artículo 272 de la Carta, modificado por el artículo 23 del Acto Legislativo N° 2 de 2015, aunque no se hubiera expedido en ese momento la ley que debía regular la forma de efectuar tales concursos, para lo cual las asambleas y los concejos distritales y municipales debían aplicar, por analogía, las normas legales y reglamentarias existentes para elegir por concurso a los personeros municipales, con el fin de darle eficacia jurídica a las normas constitucionales que establecen el principio del mérito y la elección de los contralores territoriales por concurso.

En atención a las consideraciones anteriores,

III. La Sala RESPONDE:

“En caso que la restricción consagrada en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000 aplique a los gastos administrativos requeridos para la puesta en funcionamiento de la JEP y teniendo en cuenta que entre lo ordenado por la Constitución Política en su artículo 15 transitorio y lo señalado en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000 podría existir un eventual conflicto normativo, se plantea la siguiente consulta:

¿Es necesario que se expida una ley orgánica para que la JEP pueda adoptar la planta de personal que le permita comenzar a funcionar o, dando cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 15 transitorio de la Constitución Política, es viable que la Secretaría Ejecutiva de la JEP mediante el uso de sus facultades previstas en el Acto Legislativo 1 de 2017 adopte su planta de personal?”

El artículo 92 de la Ley 617 de 2000 no se aplica a la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), en relación con los gastos de personal iniciales que deban apropiarse con recursos del presupuesto general de la Nación, para hacer posible su efectiva conformación y el inicio de sus funciones judiciales, porque: (i) dicho órgano no está previsto actualmente como una “entidad” o “sección” en el presupuesto general de la Nación, y (ii) aunque se estableciera como una “sección” del presupuesto general, al tratarse de un órgano nuevo en el ordenamiento jurídico colombiano, el límite a que se refiere el artículo 92 de la Ley 617 no podría aplicarse a los gastos de personal que se financien con recursos presupuestales durante su primer año fiscal de funcionamiento.

En todo caso, si llegare a considerarse, bajo una interpretación distinta a la adoptada por la Sala, que el artículo 92 de la Ley 617 de 2000 se aplica a la Jurisdicción Especial para la Paz, en lo que atañe a sus gastos iniciales de personal, la referida disposición no podría impedir, obstruir o demorar el cumplimiento del mandato constitucional relacionado con la entrada en funcionamiento inmediata de la JEP, porque el artículo 92 de la Ley 617, aunque constituye una disposición legal de carácter orgánico, es una norma anterior y de inferior jerarquía a los preceptos constitucionales respectivos (Acto Legislativo N° 1 de 2017), que tienen, además, en este caso, una eficacia jurídica directa e inmediata.

En consecuencia, no es necesario modificar ni exceptuar, para la Jurisdicción Especial de Paz el límite al crecimiento de los gastos de personal previsto en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000, para que se determine la estructura organizacional detallada y la planta de personal de dicha jurisdicción, en ejercicio de las facultades que el Acto Legislativo N° 1 de 2017 confirió, en esta materia, a la Secretaría Ejecutiva y a la Presidencia de la JEP.

Remítase al Ministro de Justicia y del Derecho, a la Directora del Departamento Administrativo de la Función Pública y a la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República.

ÁLVARO NAMÉN VARGAS

GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR

Presidente de la Sala

Consejero de Estado

ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ
Consejero de Estado
(En comisión de Servicios)

ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS
Consejero de Estado

LUCÍA MAZUERA ROMERO
Secretaria de la Sala