



JURISDICCIÓN ESPECIAL PARA LA PAZ
TRIBUNAL PARA LA PAZ
SECCIÓN DE APELACIÓN

Sentencia Interpretativa No. 7

Bogotá D.C., diez y seis (16) de noviembre de 2023

Expediente Legali:	1501008-24.2023.0.00.0001
Asunto:	Sentencia interpretativa sobre la posibilidad de que el director de la Unidad de Investigación y Acusación sea objeto de impedimentos y recusaciones en el marco de los procesos adversariales; para determinar cuál es la autoridad competente para decidir sobre los impedimentos y recusaciones del director y de los y las fiscales de la UIA; y para establecer el procedimiento a seguir.

La Sección de Apelación (SA) del Tribunal para la Paz (TP) procede a resolver la solicitud de sentencia interpretativa (Senit) formulada por el director de la UIA para esclarecer si es posible plantear recusaciones en su contra en el marco de los procesos adversariales; determinar cuál es la autoridad competente para decidir los eventuales impedimentos y recusaciones que se presenten; y establecer cuál es el procedimiento por seguir en caso de declararlos procedentes.

I. ANTECEDENTES

1. El director de la Unidad de Investigación y Acusación (UIA), en escrito de fecha 27 de julio de 2023, informó que, en el marco del proceso adversarial en contra del señor Luis Fernando Almario Rojas, el fiscal 01 designado para la dirección del caso y él mismo fueron recusados. Por consiguiente, el compareciente solicitó que los apartaran de su conocimiento debido a su aparente falta de objetividad¹.

¹ En otra recusación, un grupo de víctimas afirma que se filtró información sobre el proceso que llevó al asesinato en octubre de 2022 de un testigo en el proceso del señor Almario Rojas. Afirman que el director de la UIA fue subalterno del magistrado Alejandro Ramelli y compañero de trabajo de la señora Elsa Piedad Ramírez Castro, esposa del acusado. Cuestionan que se haya designado a la fiscal Rosmery Murcia Quintero, quien es la esposa de una persona cercana al señor Almario. Solicitan que la solicitud de recusación sea resuelta por el presidente de la SAR. Igualmente piden que se suspendan las gestiones de

2. Según lo informó el director de la UIA, el Fiscal 01 le solicitó que resolviera su recusación, en aplicación del principio de unidad de gestión y jerarquía consagrado en el artículo 89 de la Ley 1957 de 2019.

3. Por su parte, el director de la UIA manifestó que las normas no son claras en cuanto a la posibilidad de ser objeto de recusación en el marco de los procesos adversariales. Si ello fuere posible, señala, no se indica cuál podría ser la autoridad competente para resolver ese tipo de solicitudes.

4. En consecuencia, con base en lo dispuesto en el artículo 59 de la Ley 1922 de 2018, solicita a la SA que se *"aclare el vacío existente en la norma estatutaria y procesal penal para la Jurisdicción Especial para la Paz, y se emita un pronunciamiento con respecto a la recusación propuesta"* en contra suya.

II. COMPETENCIA

5. La Sección de Apelación es competente para conocer de esta solicitud de Sentencia Interpretativa, conforme a lo dispuesto en el parágrafo del artículo 59 de la Ley 1922 de 2018, con el fin de *"aclurar vacíos, o definir los criterios de integración normativa de la JEP"*.

III. PROBLEMA JURÍDICO

6. El director de la Unidad plantea las siguientes preguntas a la Sección de Apelación, frente a dos recusaciones recibidas dentro del proceso en contra del señor Luis Fernando Almario Rojas: i) ¿es posible que el director de la UIA se declare impedido o que sea objeto de recusación en el marco de un trámite adversarial que cursa ante el Tribunal para la Paz de la JEP? ii) En caso de que la respuesta a la primera pregunta sea positiva, ¿cuál es la autoridad encargada para decidir? Adicionalmente, la SA se ocupará también de resolver una pregunta que se deriva de las formuladas por el funcionario que requiere el pronunciamiento en esta Senit, a saber: iii) ¿cuál es el procedimiento para resolver sobre los impedimentos y las recusaciones del director de la UIA y de los fiscales?

7. Para dar respuesta a estas preguntas, la SA abordará el asunto de la siguiente manera: en primer lugar, estudiará la naturaleza del proceso adversarial y el rol de la UIA en él; en segundo lugar, estudiará la naturaleza de los impedimentos y recusaciones y su importancia en los procesos judiciales; y, en tercer lugar, analizará el papel del presidente de la JEP como máxima autoridad administrativa de la jurisdicción. Una vez resueltos estos asuntos, se podrá dar respuesta a las preguntas formuladas.

evaluación del riesgo, hasta tanto no se resuelvan las recusaciones presentadas. Adicionalmente, requieren que se designe a otro magistrado de control de garantías, para que se encargue del trámite.



IV. FUNDAMENTOS

El proceso que se adelanta en la Jurisdicción Especial para la Paz, en los casos de no reconocimiento de responsabilidad, tiene un carácter adversarial

8. El artículo 73 de la Ley 1957 de 2019 (Ley Estatutaria de la JEP o LEJEP) establece la posibilidad de dos procedimientos ante la JEP: por una parte, el trámite dialógico, en caso de reconocimiento de responsabilidad y aportes a la verdad; y, por la otra, el adversarial, cuando el compareciente ha hecho aportes a la verdad, pero no reconoce su responsabilidad. En el segundo caso, la UIA, si considera que se reúnen los elementos para ello, puede formular la acusación ante la Sección con Ausencia de Reconocimiento (SAR). Así lo señala el artículo 86 de la Ley Estatutaria de la JEP, cuando dispone que “[c]orresponde a la Unidad de Investigación y Acusación realizar las investigaciones y adelantar el ejercicio de la acción penal ante el Tribunal para la Paz respecto a todas las conductas competencias de la JEP cuando se den los supuestos establecidos en el artículo 79 literal a) de esta ley respecto de los casos que conforme a esta ley le deban ser remitidos, para lo cual podrá solicitar la colaboración de la Defensoría del Pueblo, de la Fiscalía General de la Nación, de otros órganos del Estado, y de las organizaciones de víctimas y de derechos humanos colombianas. Valorará la información recibida por las anteriores instituciones y podrá establecer acuerdos de cooperación con todas ellas”.

9. Por su parte, el artículo 93 de la LEJEP otorga a la SAR la competencia para “*a) Someter a las personas acusadas por la Unidad de Investigación y Acusación a juicio contradictorio y en su caso sancionarlas o absolverlas. La Sección podrá acordar que el juicio contradictorio se efectúe en Audiencia Pública en presencia o con participación de las organizaciones de víctimas*”. La ley no definió el juicio contradictorio ni tampoco lo hizo la Corte Constitucional en la sentencia C-080 de 2018, que analiza la constitucionalidad de la mencionada ley. Sin embargo, a lo largo de la decisión se habla del proceso adversarial, que es el que corresponde a los casos de ausencia de reconocimiento de responsabilidad. Por tal razón, debe entenderse que el juicio contradictorio que se adelanta ante la SAR es precisamente un juicio adversarial, en el sentido expresado por la Corte Constitucional en la sentencia C-080 de 2018.

10. Sobre el procedimiento adversarial, la Corte Constitucional sostuvo que “*la Jurisdicción Especial para la Paz pone en marcha un proceso penal transicional, especial, que no puede equipararse con el sistema adversarial del Código de Procedimiento Penal, pues está basado en una serie de incentivos que, bajo un régimen de condicionalidad, persiguen maximizar los derechos de las víctimas y facilitar la transición a la paz, centrando los esfuerzos en los máximos responsables de los hechos más graves y representativos, aplicando criterios de selección y priorización, y sin que sea indispensable la judicialización caso a caso*”². Al analizar el papel de las víctimas dentro del proceso adversarial, el alto tribunal constitucional destaca que su masividad hace necesario adoptar mecanismos que permitan proteger sus derechos, pero, al mismo tiempo, garantizar el principio de igualdad de armas, propio de los procesos acusatorios. Para la Corte, citando su decisión C-128 de 2011,

² Sentencia C80 de 2018, pp. 325.



el principio de igualdad de armas “*constituye una de las características fundamentales de los sistemas penales de tendencia acusatoria, pues la estructura de los mismos, contrario a lo que ocurre con los modelos de corte inquisitivo, es adversarial, lo que significa que en el escenario del proceso penal, los actores son contendores que se enfrentan ante un juez imparcial en un debate al que ambos deben entrar con las mismas herramientas de ataque y protección*” (subrayas fuera del texto)³.

11. En consecuencia, en el procedimiento adversarial, las partes tienen igualdad de oportunidades para presentar y solicitar pruebas y cuentan con armas similares para el avance de sus intereses procesales. En este tipo de proceso, la UIA, en tanto encargada de acusar ante la SAR, tiene la obligación de demostrar los cargos presentados, mientras que el acusado puede probar su inocencia o, amparado en el principio de presunción de inocencia, asumir una actitud pasiva si, desde su punto de vista, las pruebas en su contra no permiten sostener su responsabilidad más allá de toda duda. El papel del juez en este modelo es el de un tercero neutral, separado de las pretensiones de la parte y con un deber de imparcialidad, dado que es el garante de la legalidad del juicio⁴.

12. El procedimiento adversarial tiene un carácter subsidiario en el trabajo de la jurisdicción. Sólo se activa ante la ausencia de reconocimiento, lo que claramente limita la capacidad de la UIA para actuar de oficio. Sin embargo, cuando ese reconocimiento no se dé, la UIA tiene la facultad de presentar la acusación ante la SAR. La Corte sostiene, al respecto, lo siguiente: “*el Legislador designó en la Unidad la competencia investigativa de la JEP en aquellos casos que requieran de un trámite adversarial, es decir, en aquellos en que no se dé reconocimiento de verdad y responsabilidad, el cual resulta indispensable para el cumplimiento de la obligación del Estado de procesar a los máximos responsables de los delitos de lesa humanidad, crímenes de guerra, establecida en el artículo 66 transitorio de la C.P, declarado constitucional por la Sentencia C-579 de 2013*”.⁵

13. El artículo 35 de la Ley 1922 de 2018 recoge los principios generales del procedimiento adversarial. De acuerdo con el mencionado artículo: “[s]in perjuicio de los principios generales establecidos en esta ley y en el SIVJRN, los procedimientos de la Sección de Primera Instancia para casos de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad deberán tener en cuenta la agilidad procesal, la prevalencia del derecho sustancial sobre el procedural. La búsqueda la verdad, la centralidad de las víctimas, y el debido proceso. Los procedimientos en esta sección serán escritos a excepción de la audiencia de juicio oral que será pública y concentrada”. Nótese que, a diferencia del proceso adversarial ordinario, los procedimientos ante la SAR son especialmente escritos, con la única excepción de la audiencia oral de juzgamiento. Esto conduce a señalar que, pese a que el constituyente quiso garantizar el carácter adversarial del proceso, no hizo una simple traducción transicional de los principios del modelo oral acusatorio ordinario, sino que los adaptó a los fines de la paz y de la transición. A lo largo de la Ley se pueden encontrar estas características particulares del

³ Ibid.

⁴ El artículo 1 e de la Ley 1922 de 2018 establece el debido proceso como un principio rector del proceso transicional: “En los procedimientos adelantados ante la JEP, siempre se deberá garantizar el debido proceso entendido, como mínimo, la necesidad de participar en la actuación, de notificación oportuna y al ejercicio del derecho a la defensa y contradicción de pruebas. // Iniciada la investigación preliminar la UIA deberá comunicarle al investigado, únicamente los asuntos de su competencia, a fin de garantizar el derecho a la defensa”.

⁵ Sentencia C-080 de 2018, pág. 607.



proceso adversarial transicional, como, por ejemplo, la facultad de la UIA de acusar ante la SAR. En un proceso adversarial ordinario, la titular de la acción penal, salvo los delitos querellables, es la Fiscalía General de la Nación. En ejercicio de esta función y en desarrollo de esa titularidad otorgada por la Constitución y la ley, tiene la obligación de investigar, sin necesidad de que medie denuncia, y de acusar, si encuentra mérito para hacerlo. La UIA, por el contrario, carece de la facultad de investigar de oficio y solo lo puede hacer sobre los casos sometidos a ella luego del proceso de selección al que se refiere el artículo 19 de la LEJEP.

14. En el auto TP-SA 1519 de 2023 se sostiene que el procedimiento adversarial de la JEP “tiene como referente un sistema adversarial, con trámite modulado, que debe, necesariamente, responder a los principios, necesidades y estructura del ordenamiento jurídico transicional, incluyendo la estricta temporalidad y la centralidad de los derechos de las víctimas”. En esta decisión se reconoce la tendencia acusatoria del procedimiento adversarial transicional y por ello se destaca la configuración triádica de este proceso, que está conformado “por el acusador, en este caso, la Unidad de Investigación y Acusación (UIA); el acusado y su defensor (defensa, como unidad) y un tercero neutral o imparcial, es decir, el juez, de control de garantías o de conocimiento. Esta tendencia acusatoria se refleja, además, en el hecho de que la misma Ley 1922 de 2018, al regular aspectos centrales del procedimiento adversarial de la JEP, hace una remisión expresa a la Ley 906 de 2004 que regula el sistema penal con tendencia acusatoria colombiano”.

15. Como consecuencia de ese carácter adversarial, el proceso judicial se caracteriza por una dinámica en la cual el compareciente debe enfrentarse a los cargos formulados por la UIA, y es esta entidad la que tiene que aportar todos los elementos de prueba para desvirtuar la presunción de inocencia del acusado. Por ello, como se señala en el auto TP-SA 1519 de 2023, ya citado, el juez debe ser imparcial y garantizar los derechos de los sujetos procesales.

16. Corresponde ahora a la SA determinar cuál es la naturaleza de la UIA dentro de la JEP y cuál es su función dentro del proceso adversarial propio de la justicia transicional.

El papel de la UIA en la Jurisdicción Especial para la Paz

17. La Unidad de Investigación y Acusación fue creada en el numeral 67 del Capítulo 5 del Acuerdo Final de Paz (Acuerdo o AFP) con la finalidad de garantizar los derechos de las víctimas a la justicia cuando no haya reconocimiento de responsabilidad, todo ello con respeto del debido proceso. En el mismo Acuerdo se previó que la UIA tuviera un director apoyado por un equipo investigativo conformado por 16 fiscales. Es importante tener en cuenta que en ese texto se distingue entre el director y los fiscales, lo que indica que aquél no tiene la función de fiscal, pues de haberse querido darle esa categoría se habría hecho expresamente, como ocurre con el Fiscal General de la Nación que, de acuerdo con el artículo 251 de la Constitución Política, es la máxima autoridad del ente acusador ordinario, participa en el diseño de la política criminal del Estado, se le denomina fiscal y se le asignan funciones de investigación y de acusación.



18. La distinción entre los y las fiscales y el director de la Unidad se conserva en el Acto Legislativo 1 de 2017⁶ y en el artículo 98 de la LEJEP. De acuerdo con la última norma, son funcionarios los Magistrados de las Salas y de las Secciones del Tribunal para la Paz, los Fiscales de la UIA y el Secretario Ejecutivo. Las demás personas que ocupen cargos en los órganos y entidades administrativas de la JEP son empleados⁷. Esta distinción hace que cobre especial sentido que, a diferencia de lo que ocurre en la justicia ordinaria en donde el Fiscal General de la Nación es un funcionario preponderantemente judicial que participa de manera directa en el diseño y la implementación de la política criminal, el director de la Unidad no haga parte del proceso de elaboración de criterios para adelantar la selección y priorización de casos y situaciones que serán objeto de conocimiento por parte de la JEP, pues dichas competencias son solo atribuidas a la SDSJ y a la SRVR⁸.

19. En el artículo 72 de la Ley 1957 de 2019 se señala que la UIA es un órgano de la JEP que tiene la función de “*satisfacer el derecho de las víctimas a la justicia cuando no haya reconocimiento colectivo o individual de responsabilidad*”. Por su parte, el artículo 86 establece que le corresponde a esa entidad realizar las investigaciones y adelantar el ejercicio de la acción penal ante el Tribunal para la Paz respecto de todas las conductas de competencia de la JEP cuando se den los supuestos del artículo 79-a de la LEJEP. Esto es, aquellos que tienen relación directa o indirecta con el conflicto armado de carácter no internacional (CANI), en los casos que le deban ser remitidos por la SRVR o por la SDSJ, conforme lo dispone el artículo 87 de la citada Ley. Además, la UIA tiene la función de dirigir y coordinar las funciones de policía judicial que en forma transitoria y en el marco de la JEP cumplirá el Equipo Técnico Investigativo creado para esos efectos en la Unidad. El director de la Unidad es el máximo director de la policía judicial de la JEP.

20. La cabeza de la entidad es el director de la Unidad, quien es designado por el Comité de Escogencia. Conforme a lo dispuesto en el artículo 89 de la LEJEP, los fiscales, investigadores y funcionarios de la UIA están sujetos al principio de unidad de gestión y jerarquía. Al analizar la constitucionalidad de esa disposición la Corte Constitucional sostuvo, en la sentencia C-080 de 2018, que “[e]n cuanto al desarrollo de labores jurisdiccionales, los fiscales son independientes y autónomos y sus decisiones estarán sometidas únicamente al imperio de la ley, en virtud de los artículos 228 y 230 de la Carta Política, los cuales, por analogía, pueden ser aplicables a los funcionarios de la UIA. Al respecto, se destaca que los miembros de esta Unidad desarrollan funciones de carácter jurisdiccional de manera excepcional, las cuales deben desempeñar sin intervención del Director de la Unidad ni de los demás miembros de la misma”. Adicionalmente, la Corte cita la Sentencia C-558 de 1994, que aplica a la UIA, y sostiene que “cuando sus funcionarios ejercen actividades jurisdiccionales se convierten en jueces y, como tales, deben ser independientes y autónomos en las decisiones que adopten. Por tanto, la forma organizacional subordinada solo tenía cabida en el campo administrativo, disciplinario, y para efectos de señalar cuál es el personal competente para resolver

⁶ Artículo 7.

⁷ Sin embargo, para efectos disciplinarios al director y a los fiscales de la UIA se les aplicará el mismo régimen previsto para los fiscales delegados ante la Corte Suprema de Justicia (art. 104 de la LEJEP).

⁸ LEJEP. Artículo 19.



recursos o segundas instancias, más no en el campo jurisdiccional". Con base en lo anterior, la Corte aclaró que el criterio de unidad de gestión y jerarquía tiene un alcance meramente administrativo y no puede afectar la independencia judicial de los fiscales.

21. En su condición de máxima autoridad de la UIA, el director tiene la potestad de nombrar a los fiscales y a los demás profesionales que se requiera para hacer parte de la Unidad, todo ello a través de un procedimiento reglado y público. Así se establece en el artículo 106 de la LEJEP: "[l]a Unidad de Investigación y Acusación será integrada por un mínimo de dieciséis (16) fiscales de nacionalidad colombiana, altamente calificados en materia de investigación y acusación, y deberá incluir expertos en distintas ramas del Derecho, con énfasis en conocimiento del Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos. Deberá contar con un equipo de investigación técnico forense, que podrá tener apoyo internacional, especialmente en materia de exhumación e identificación de restos de personas desaparecidas. Será conformada con criterios de participación equitativa entre hombres y mujeres y respeto a la diversidad étnica y cultural, y los integrantes serán escogidos mediante un proceso de selección que dé confianza a la sociedad colombiana y a los distintos sectores que la conforman. // Los fiscales no tendrán que ser fiscales de carrera y no se les aplicará ninguna limitación de edad. // Los anteriores fiscales -un total de dieciséis (16)-, y hasta un tercio más -cinco (5) fiscales- que deberán estar a disposición como fiscales suplentes o sustitutos, serán nombrados y posesionados por el Director de la Unidad de Investigación y Acusación, quien tendrá plena autonomía para seleccionar y nombrar a los demás profesionales que requiera para hacer parte de la Unidad, a través de un procedimiento reglado y público (...)".

22. Las actuaciones judiciales de la Unidad, en el procedimiento adversarial, están sometidas a la vigilancia de la SAR, en ejercicio de sus funciones de juez de garantías. Ello se desprende de lo dispuesto en los literales c, f y g del artículo 87 y en el literal e del artículo 93 de la LEJEP. Sin embargo, las actividades administrativas se rigen por las normas ordinarias de los procedimientos administrativos, tal y como están reglados en la Ley 1437 de 2011.

23. La Resolución 140 del 8 de junio de 2018, que expidió el primer Reglamento de la UIA, desarrollaba el principio de unidad de gestión y jerarquía en la UIA. En esta Resolución se definía a la UIA como un órgano de carácter lineal con jerarquización de autoridad concentrada en el director y una entidad de "conformación piramidal, en la que existe una línea de autoridad y comunicación, de acuerdo con su estructura organizativa fundamentada constitucional y legalmente". En el reglamento se recogía la función legal de la UIA de realizar las investigaciones y adelantar el ejercicio de la acción penal ante el Tribunal de Paz por las conductas que son competencia de la JEP y cuando los comparecientes "no cumplan con el deber de contribuir al logro de los fines propios de la Jurisdicción Especial para la Paz definidos en la constitución y la ley".

24. En el primer reglamento se conservaba la distinción entre los directores y los fiscales, es decir, no se le otorgaba al director la condición de fiscal y no se le incluía como uno de los 16 fiscales a los que se refiere la constitución y la ley. A diferencia del presidente de la JEP, que se selecciona entre los magistrados y magistradas de la jurisdicción, el director de la UIA no tiene rango de fiscal, no es funcionario de la JEP sino empleado, y no ejerce funciones



jurisdiccionales. Por ello, en el artículo 18 de la mencionada Resolución, se afirmaba que los fiscales ante el Tribunal son los responsables de realizar la investigación y de ejercer la acción penal ante el Tribunal para la Paz, en los casos de no reconocimiento. La asignación de los casos de conocimiento de la UIA se regulaba por medio de un sistema de reparto, atendiendo los principios de equidad, imparcialidad, transparencia, unidad de gestión y jerarquía, de conformidad con las competencias establecidas en la Constitución y la ley. El director de la Unidad asignaba los casos a través de este sistema reglamentado. Este reglamento fue derogado por el Acuerdo del Órgano de Gobierno (OdG) 04 del 8 de marzo de 2022, por lo que en este momento las actividades de la Unidad se rigen por lo dispuesto en los Acuerdos del OdG 001 del 2 de marzo de 2020 y 014 del 31 de marzo de 2023.

25. En el Acuerdo 001 del OdG del 2 de marzo de 2020, en su artículo 87, se establece que la UIA estará integrada por un director y un mínimo de 16 fiscales. En el artículo 91 de esa norma se regula el principio de unidad de gestión y jerarquía. Dentro de ellas está la de elaborar las políticas generales que orienten el desarrollo de las funciones de los y las fiscales de la Unidad y, además, garantizar que puedan ejercer sus funciones y adelanten la acción penal con independencia, autonomía e imparcialidad. En este Acuerdo no se asignan funciones judiciales al director, con lo que se ratifica su naturaleza administrativa. Adicionalmente se le asigna la tarea de expedir el manual de funciones de la entidad a su cargo.

26. El Acuerdo 014 del OdG del 31 de marzo de 2023 adopta el Manual de Funciones de la UIA. En el Manual de Funciones de esa entidad se establece que el director de la Unidad tiene la potestad de asignar y desplazar libremente a los fiscales de los casos, lo que debe hacer conforme a las reglas establecidas en la Ley.

27. Ni en la Ley procedural transicional, ni en las normas que rigen a la UIA, se dice nada respecto de la competencia para resolver las recusaciones e impedimentos de los fiscales y demás empleados de la UIA. En el Manual de Funciones se indica que el director de la Unidad, como nominador y superior jerárquico de los fiscales, es quien tiene el deber de resolver los impedimentos y recusaciones presentados en contra de ellos, lo anterior, en cumplimiento del principio de unidad de gestión y jerarquía consagrado en el artículo 89 de la Ley 1957 de 2019. Esta disposición recoge lo establecido en los artículos 11 y siguientes de la Ley 1437 de 2011 para los servidores públicos y en los artículos 56 y siguientes de la Ley 906 de 2004 para los funcionarios judiciales.

28. Sin embargo, el Manual pasa por alto que, tal y como fue aclarado en líneas anteriores, el director de la Unidad tiene una naturaleza administrativa y, por lo tanto, no es un funcionario judicial. En esa medida, de conformidad con la jurisprudencia constitucional en la Sentencia C-080 de 2018, el principio de unidad y jerarquía no puede afectar la autonomía judicial de los fiscales, por lo tanto, resulta inadecuado que el director de la UIA como autoridad administrativa resuelva los impedimentos y recusaciones de los fiscales, que surgen en desarrollo de sus funciones judiciales. Por ello, la SA debe resolver este vacío jurídico que se presenta, debido a la diversa naturaleza jurídica de los y las fiscales y del director de la Unidad.



29. En síntesis, la UIA es una entidad con funciones judiciales y administrativas. El ejercicio de la acción penal está a cargo de los fiscales del Tribunal. El director no tiene la misma naturaleza que los fiscales, y sus funciones son administrativas. Si bien ellas impactan el proceso judicial, como la reglamentación del proceso de reparto de los casos ante los fiscales o la dirección de la policía judicial, no por ello mutan de una naturaleza administrativa a una judicial o jurisdiccional. En ejercicio de sus funciones administrativas, el director de la UIA preside el Comité de Evaluación de Riesgos, que se encarga de establecer el nivel de riesgo de comparecientes y víctimas y de determinar las medidas de protección que se deben adoptar.

En el proceso judicial, los mecanismos procesales de impedimentos y recusaciones buscan garantizar la imparcialidad de la administración de justicia

30. Las exigencias de imparcialidad dentro del proceso adversarial son variadas. Del juez de la causa se puede exigir que sea completamente imparcial, por cuanto es el tercero neutral que la ley selecciona para que, de manera objetiva, resuelva la disputa. La UIA, por el contrario, es una parte dentro del proceso y por ello, aunque tiene exigencias de imparcialidad, no son las mismas ni del mismo grado. Esto significa que no le aplican todas las causales de impedimento, sino solo aquellas que no colisionan con la condición de sujeto procesal en el trámite adversarial. Recuérdese que el proceso supone el enfrentamiento de dos partes parciales, la UIA y la defensa, que someten su disputa a un tercero imparcial, la SAR.

31. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, “[l]os impedimentos y las recusaciones son instituciones de naturaleza procedural, concebidas con el propósito de asegurar principios sustantivos de cara al recto cumplimiento de la función pública (art. 209 CP). Con ellas se pretende garantizar condiciones de imparcialidad y transparencia de quien tiene a su cargo el trámite y decisión de un asunto (art. 29 CP), bajo la convicción de que solo de esta forma puede hacerse realidad el postulado de igualdad en la aplicación de la Ley (art. 13 CP)”⁹ de esta manera, se garantiza la imparcialidad en el ejercicio de la función pública, en general, y de la función jurisdiccional, en particular. Para ello, la ley administrativa, la ley procesal penal y la ley transicional han previsto unas causales objetivas y subjetivas de impedimento, que buscan separar al servidor público del caso correspondiente cuando su imparcialidad puede estar comprometida.

32. La Corte Constitucional, en la sentencia SU-174 de 2021, resalta la independencia y la imparcialidad de los jueces como uno de los elementos básicos del debido proceso. En esa decisión desarrolla las dos dimensiones de la imparcialidad: “i) subjetiva, es decir, “la probidad del juez, de manera que éste no se incline intencionadamente para favorecer o perjudicar a alguno de los sujetos procesales, o hacia uno de los aspectos en debate, debiendo declararse impedido, o ser recusado, si se encuentra dentro de cualquiera de las causales previstas al efecto”; y ii) objetiva, “esto es, sin contacto anterior con el tema decidendi, ‘de modo que se ofrezcan las garantías suficientes, desde un punto de vista funcional y orgánico, para excluir cualquier duda razonable al respecto’”. Para la Corte, en la

⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-532 de 2015.



sentencia mencionada, las causales de impedimento y las recusaciones son taxativas y se deben interpretar de manera restrictiva. Con ellas se busca proteger el debido proceso en las actuaciones administrativas o judiciales, para que los derechos de los sujetos procesales y de los participantes sean respetados.

33. Por su parte, la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, en auto del 9 de junio de 2010, dentro del radicado 33789, sostuvo que “*las causales de impedimento y recusación “no obedecen a la simple voluntad o capricho del funcionario, para que no signifique simplemente la dejación de la función pública deferida, y tampoco corresponde a las partes seleccionar a su amanu el funcionario encargado de dirimir la controversia.”* Que, “*las causas que dan lugar a separar del conocimiento de un caso determinado a un juez o magistrado no pueden deducirse por analogía, ni ser objeto de interpretaciones subjetivas, en cuanto se trata de reglas con carácter de orden público, fundadas en el convencimiento del legislador de que son éstas y no otras las circunstancias fácticas que impiden que un funcionario judicial siga conociendo de un asunto, porque de continuar vinculado a la decisión compromete la independencia de la administración de justicia y quebranta el derecho fundamental de los asociados a obtener un fallo proferido por un tribunal imparcial”*”.

34. Las exigencias de imparcialidad y transparencia se predicen de la función pública, en general, y de la función jurisdiccional, en particular. Por ello la ley ha previsto que las partes en un proceso judicial o en un trámite administrativo puedan acudir al mecanismo de la recusación cuando consideren que el servidor público actuará con parcialidad o que hay razones para poner su imparcialidad en cuestión.

Los impedimentos y las recusaciones en la función pública y en la justicia penal ordinaria

35. El artículo 3 de la Ley 1437 de 2011 establece que la función pública se ejercerá con arreglo a los principios del “*debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad*””. De acuerdo con esa norma, “[e]n virtud del principio de imparcialidad, las autoridades deberán actuar teniendo en cuenta que la finalidad de los procedimientos consiste en asegurar y garantizar los derechos de todas las personas sin discriminación alguna y sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva”. Para garantizar que las actuaciones administrativas se hagan con imparcialidad, el artículo 11 establece las causales de impedimento¹⁰. En el mencionado artículo 11 se establecen las causales que pueden ser

¹⁰ “ARTÍCULO 11. CONFLICTOS DE INTERÉS Y CAUSALES DE IMPEDIMENTO Y RECUSACIÓN. Cuando el interés general propio de la función pública entre en conflicto con el interés particular y directo del servidor público, este deberá declararse impedido. Todo servidor público que deba adelantar o sustanciar actuaciones administrativas, realizar investigaciones, practicar pruebas o pronunciar decisiones definitivas podrá ser recusado si no manifiesta su impedimento por: // 1. Tener interés particular y directo en la regulación, gestión, control o decisión del asunto, o tenerlo su cónyuge, compañero o compañera permanente, o alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, o su socio o socios de hecho o de derecho. // 2. Haber conocido del asunto, en oportunidad anterior, el servidor, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes indicados en el numeral precedente. // 3. Ser el servidor, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes arriba indicados, curador o tutor de persona interesada en el asunto. // 4. Ser alguno de los interesados en la actuación administrativa: representante, apoderado, dependiente, mandatario o administrador de los negocios del servidor público. // 5. Existir litigio o controversia ante autoridades administrativas o jurisdiccionales entre el servidor, su cónyuge, compañero permanente, o alguno de sus parientes indicados en el numeral 1, y cualquiera de los interesados



invocadas para que un servidor público se declare impedido o para que se le recuse. Como se ha sostenido, estas causales son taxativas y se deben interpretar de manera restrictiva, ya que no se trata de que sean usadas para que de manera caprichosa se quiera apartar a un servidor de un caso determinado.

36. De acuerdo con el artículo 12 de la Ley 1437 de 2011, en caso de impedimento el servidor público debe enviar dentro de los 3 días siguientes a su conocimiento la actuación a su superior. El propio artículo aclara que, en el evento en el que el servidor no tenga superior, la actuación debe ser enviada a la cabeza del respectivo sector administrativo. En esa norma se establece el procedimiento a seguir para el trámite del impedimento o de la recusación, y dispone que quien decide sobre ellos, si es preciso, designará a un funcionario *ad-hoc* para que conozca del expediente.

37. En la justicia penal ordinaria, por su parte, se reconoce el principio de la imparcialidad de la función judicial. Con el fin de garantizarla, el artículo 56 establece, de manera taxativa, las causales de impedimento¹¹. En el artículo 57 se regula el trámite para resolver el incidente.

en la actuación, su representante o apoderado. // 6. Haber formulado alguno de los interesados en la actuación, su representante o apoderado, denuncia penal contra el servidor, su cónyuge, compañero permanente, o pariente hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, antes de iniciarse la actuación administrativa; o después, siempre que la denuncia se refiera a hechos ajenos a la actuación y que el denunciado se halle vinculado a la investigación penal. // 7. Haber formulado el servidor, su cónyuge, compañero permanente o pariente hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, denuncia penal contra una de las personas interesadas en la actuación administrativa o su representante o apoderado, o estar aquellos legitimados para intervenir como parte civil en el respectivo proceso penal. // 8. Existir enemistad grave por hechos ajenos a la actuación administrativa, o amistad entrañable entre el servidor y alguna de las personas interesadas en la actuación administrativa, su representante o apoderado. // 9. Ser el servidor, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes en segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o primero civil, acreedor o deudor de alguna de las personas interesadas en la actuación administrativa, su representante o apoderado, salvo cuando se trate de persona de derecho público, establecimiento de crédito o sociedad anónima. // 10. Ser el servidor, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes indicados en el numeral anterior, socio de alguna de las personas interesadas en la actuación administrativa o su representante o apoderado en sociedad de personas. // 11. Haber dado el servidor consejo o concepto por fuera de la actuación administrativa sobre las cuestiones materia de la misma, o haber intervenido en esta como apoderado, Agente del Ministerio Público, perito o testigo. Sin embargo, no tendrán el carácter de concepto las referencias o explicaciones que el servidor público haga sobre el contenido de una decisión tomada por la administración. // 12. Ser el servidor, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes indicados en el numeral 1, heredero o legatario de alguna de las personas interesadas en la actuación administrativa. // 13. Tener el servidor, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes en segundo grado de consanguinidad o primero civil, decisión administrativa pendiente en que se controveja la misma cuestión jurídica que él debe resolver. // 14. Haber hecho parte de listas de candidatos a cuerpos colegiados de elección popular inscritas o integradas también por el interesado en el período electoral coincidente con la actuación administrativa o en alguno de los dos períodos anteriores. // 15. Haber sido recomendado por el interesado en la actuación para llegar al cargo que ocupa el servidor público o haber sido señalado por este como referencia con el mismo fin. // 16. Dentro del año anterior, haber tenido interés directo o haber actuado como representante, asesor, presidente, gerente, director, miembro de Junta Directiva o socio de gremio, sindicato, sociedad, asociación o grupo social o económico interesado en el asunto objeto de definición".

11º ARTÍCULO 56. Causales de impedimento. Son causales de impedimento: 1. Que el funcionario judicial, su cónyuge o compañero o compañera permanente, o algún pariente suyo dentro del cuarto grado de consanguinidad o civil, o segundo de afinidad, tenga interés en la actuación procesal. // 2. Que el funcionario judicial sea acreedor o deudor de alguna de las partes, del denunciante, de la víctima o del perjudicado, de su cónyuge o compañero permanente o algún pariente dentro del cuarto grado de consanguinidad o civil, o segundo de afinidad. // 3. Que el funcionario judicial, o su cónyuge o compañero o compañera permanente, sea pariente dentro del cuarto grado de consanguinidad o civil, o segundo de afinidad, del apoderado o defensor de alguna de las partes. // 4. Que el funcionario judicial haya sido apoderado o defensor de alguna de las partes, o sea o haya sido contraparte de cualquiera de ellos, o haya dado consejo o manifestado su opinión sobre el asunto materia del proceso. // 5. Que exista amistad íntima o enemistad grave entre alguna de las partes, denunciante, víctima o perjudicado y el funcionario judicial. // 6. Que el funcionario haya dictado la providencia de cuya revisión se trata, o hubiere participado dentro del proceso, o sea cónyuge o compañero permanente o pariente dentro del cuarto grado de consanguinidad o civil, o segundo de afinidad, del funcionario que dictó la providencia a revisar. // 7. Que el funcionario judicial haya dejado vencer, sin actuar, los términos que la ley señale al efecto, a menos que la demora sea debidamente justificada. // 8. Que el fiscal haya dejado vencer el término previsto en el artículo 175 de este código para formular acusación o solicitar la preclusión ante el juez de conocimiento. // 9. Que el funcionario judicial, su cónyuge o compañero o compañera permanente, o pariente dentro del cuarto grado de consanguinidad o civil, o segundo de afinidad, sea socio, en sociedad colectiva, de responsabilidad limitada o en comandita simple o de hecho, de alguna de las partes,



Pero se prevé uno diferente para los casos en los que la persona impedida o recusada es el Fiscal General de la Nación o cuando se trata de los fiscales. En el primer caso, corresponde a la Corte Suprema de Justicia, como nominadora del Fiscal General, resolver sobre la manifestación de impedimento o sobre la recusación interpuesta (artículo 58 de la Ley 906 de 2004). En el caso de los Fiscales, conforme al artículo 63 de la ley procedural penal ordinaria, el impedimento o la recusación será decidida por el superior inmediato. “*El superior decidirá de plano y, si hallare fundada la causal de recusación o impedimento, procederá a reemplazarlo*”. Pero, en el último caso, ello es posible debido a que tanto el Fiscal General como los fiscales delegados comparten la misma naturaleza, esto es, ambos son funcionarios judiciales.

38. Es necesario que quien resuelva sea de la misma naturaleza que el funcionario que declara estar impedido o que es recusado. En el artículo 57 de la Ley 906 de 2004 se prevé un procedimiento para la resolución de los incidentes, cuando se trata de autoridades de la misma naturaleza. De acuerdo con esta norma, “[c]uando el funcionario judicial se encuentre incursa en una de las causales de impedimento deberá manifestarlo a quien le sigue en turno, o, si en el sitio no hubiere más de uno de la categoría del impeditido o todos estuvieren impeditidos, a otro del lugar más cercano, para que en el término improrrogable de tres (3) días se pronuncie por escrito. // En caso de presentarse discusión sobre el funcionario a quien corresponda continuar el trámite de la actuación, el superior funcional de quien se declaró impeditido decidirá de plano dentro de los tres días siguientes al recibo de la actuación. // Para tal efecto, el funcionario que tenga la actuación la enviará a la autoridad que deba resolver lo pertinente”.

39. Para la Corte Constitucional, en la sentencia C-881 de 2011, los impedimentos son “circunstancias fundadas en razones de interés directo o indirecto del funcionario en la actuación judicial, parentesco, vínculos derivados de relaciones crediticias, comerciales o jurídicas, amistad, enemistad, mora injustificada, o en el prejuicio o anticipación de un criterio jurídico sobre un asunto determinado, que tengan la idoneidad suficiente para alterar el juicio del funcionario y restar eficacia a los atributos de imparcialidad e independencia que deben caracterizar la función judicial”. Sin embargo, la Corte aclara que los fiscales no están sometidos a las mismas causales de impedimento, debido a que su actuación no es típicamente jurisdiccional, por ser titular de la acción penal y parte acusadora dentro del proceso adversarial. Por tal razón, “su actuación en el proceso no está precedida de las mismas exigencias de neutralidad, imparcialidad y equilibrio que deben caracterizar la actuación del juez”. De cualquier manera, de acuerdo con la Corte Constitucional en la sentencia citada, “no puede perderse de vista que si bien no es exigible al fiscal el riguroso grado de imparcialidad que se impone al juez, debido a las diversas posturas institucionales que estos dos órganos asumen dentro

del denunciante, de la víctima o del perjudicado. // 10. Que el funcionario judicial sea heredero o legatario de alguna de las partes, del denunciante, de la víctima o del perjudicado, o lo sea su cónyuge o compañero o compañera permanente, o alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o civil, o segundo de afinidad. // 11. Que antes de formular la imputación el funcionario judicial haya estado vinculado legalmente a una investigación penal, o disciplinaria en la que le hayan formulado cargos, por denuncia o queja instaurada por alguno de los intervenientes. Si la denuncia o la queja fuere presentada con posterioridad a la formulación de la imputación, procederá el impedimento cuando se vincule jurídicamente al funcionario judicial. // 12. Que el juez haya intervenido como fiscal dentro de la actuación. // 13. Que el juez haya ejercido el control de garantías o conocido de la audiencia preliminar de reconsideración, caso en el cual quedará impedido para conocer el juicio en su fondo. // 14. Que el juez haya conocido de la solicitud de preclusión formulada por la Fiscalía General de la Nación y la haya negado, caso en el cual quedará impedido para conocer el juicio en su fondo. // 15. Que el juez o fiscal haya sido asistido judicialmente, durante los últimos tres (3) años, por un abogado que sea parte en el proceso”.



del sistema penal acusatorio -juez y acusador-, la actividad investigativa y acusadora del fiscal debe estar guiada por una serie de principios rectores que modulan la actividad procesal como los de lealtad, objetividad y corrección”.

40. En síntesis, los impedimentos y las recusaciones son mecanismos previstos en la ley para que el servidor público que esté o crea estar en una situación que afecte su imparcialidad así lo manifieste, y, si no lo hace, para que las partes puedan recusarlo y pidan que sea separado del proceso, si la causal se comprueba. De esta manera se garantiza la independencia y la imparcialidad de la función pública y de la función judicial.

Los impedimentos en la JEP

41. Los procedimientos ante la Jurisdicción Especial para la Paz se guían por los principios del debido proceso, presunción de inocencia, buen nombre, entre otros. El artículo 21 de la LEJEP, al definir el debido proceso, establece que todas las actuaciones de la JEP se adelantarán con el respeto debido a la independencia e imparcialidad de los magistrados de las Salas y Secciones, al igual que de los integrantes de la Unidad de Investigación y Acusación.

42. En la Jurisdicción Especial para la Paz, como autoridad judicial transicional, se recogen también los principios y las normas que se ocupan de los impedimentos y de las recusaciones. En el artículo 37 de la Ley 1922 de 2018 se establece un momento procesal en el cual el magistrado ponente en el proceso adversarial concede el término para que las partes e intervenientes argumenten las causales de nulidad, impedimento, recusación y solicitudes de aclaración o corrección al escrito de acusación. La Sección debe resolver sobre las solicitudes de recusación que sean de su competencia, dentro de las cuales no está la de resolver las planteadas en contra de los funcionarios de la UIA.

43. Por su parte en el párrafo final del artículo 46 de la Ley 1922 de 2018, se establece el momento procesal para la resolución del trámite de amnistía. En esa norma se dispone que “[u]na vez verificada la inexistencia de impedimentos, recusaciones o nulidades, la decisión de otorgar o negar la amnistía e indulto se podrá tomar mediante resolución debidamente motivada en audiencia pública, previa citación de los sujetos procesales e intervenientes que participaron en el procedimiento, cuya asistencia será potestativa”.

44. En la Ley Estatutaria de la JEP se le otorga a la Sala Plena de la JEP la competencia para definir el procedimiento aplicable en los casos de recusación e impedimentos de magistrados, sin hacer referencia alguna al director de la UIA. Por su parte, el artículo 103 de la misma Ley dispone que las causales de impedimento y de recusación de los magistrados y magistradas de la JEP son las señaladas en el artículo 56 de la Ley 906 de 2004.

45. En el reglamento de la JEP, el Acuerdo ASP No. 001 del 2 de marzo de 2020, se regula el trámite a seguir para los impedimentos y recusaciones de los magistrados y magistradas de la JEP. Esto se hace en los artículos 32, 41 y 42, pero aplicable solamente a los funcionarios



mentionados. En ninguna de esas normas se regulan los impedimentos de los fiscales de la UIA o de su director.

El presidente de la JEP es la cabeza del sector administrativo de la Jurisdicción Especial para la Paz, para los efectos del artículo 12 de la Ley 1437 de 2011

46. La Jurisdicción Especial para la Paz es un tribunal independiente y autónomo con sus reglas de gobierno propio. Las funciones de los diferentes funcionarios y empleados de la JEP se encuentran consagradas en la Ley 1957 de 2019 y en el reglamento de la entidad, que es aprobado por su Sala Plena. El presidente o la presidenta de la JEP es designado por el pleno de magistrados y magistradas de la jurisdicción y tiene una serie de funciones de representación y de organización de la entidad, que le son directamente asignadas en la ley o en el propio reglamento.

47. En tanto autoridad administrativa, la presidencia de la JEP carece de funciones judiciales propias de ese despacho. Las que existen son las propias del magistrado o magistrada que hace las veces de presidente, pero no se derivan de la naturaleza misma de la institución. En el artículo 20 del Acuerdo 20 de 2020, Reglamento de la JEP, se establecen las funciones de la presidencia. Estas son:

- "a) Representar social e institucionalmente a la JEP.*
- b) Ser el vocero(a) oficial único de la institución.*
- c) Convocar las sesiones ordinarias y extraordinarias de la Plenaria y del Órgano de Gobierno, elaborar el orden del día correspondiente y presidirlas.*
- d) Rendir a la Plenaria informes semestrales sobre las actividades desarrolladas.*
- e) Servir de canal de comunicación entre la JEP y los demás componentes del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición.*
- f) Delegar, cuando lo estime conveniente, determinadas funciones en la Vicepresidencia, el Secretario(a) Ejecutivo(a), las magistradas y los magistrados, o en el Director o Directora de la Unidad de Investigación y Acusación.*
- g) Velar que todos los funcionarios y funcionarias, y empleadas y empleados de la JEP cumplan el reglamento y desempeñen cabalmente sus funciones.*
- h) Posesionar a la o al Secretario Ejecutivo, así como a quien sea encargado de dicho empleo y a quien se encargue del empleo de Director o Directora de la Unidad de Investigación y Acusación.*
- i) Orientar, junto con el Órgano de Gobierno, la administración y la ejecución de los recursos por parte de la Secretaría Ejecutiva para el logro de los objetivos de la JEP.*
- j) Decidir sobre las situaciones administrativas de los magistrados y magistradas de Salas de Justicia y Tribunales de Paz, del o de la Secretaría Ejecutiva, del o de la Directora de la Unidad de Investigación y Acusación, del o de la Secretaría General Judicial y del o de la Jefe del GRAI.*
- k) Designar a la vocera o vocero de la JEP encargado de la comunicación exclusiva de las resoluciones y sentencias.*
- l) Activar inmediatamente el Comité de Escogencia en cumplimiento del Decreto 587 del 5 de abril de 2017.*



m) Las demás que señalen la Constitución, la Ley y este reglamento".

48. Nótese que las funciones de la presidencia apuntan a contribuir al mejor funcionamiento de la institución y como la persona designada por el pleno de magistrados y magistradas de la JEP se constituye en la cabeza del sector administrativo, para los efectos del artículo 12 de la Ley 1437 de 2011. De esta manera, al igual que los presidentes de cualquier alto tribunal, la presidencia de la JEP tiene una serie de funciones administrativas de crucial importancia, una de ellas, resolver los impedimentos y recusaciones cuando la persona incursa en la causal correspondiente carece de un superior funcional que pueda resolver el impedimento o la recusación conforme a las reglas establecidas en la ley. Pero al hacerlo debe aplicar la Ley 1437 de 2011, ya que esas funciones las ejerce como la cabeza del sector administrativo de la Jurisdicción Especial para la Paz.

49. Esta decisión no impide que el pleno de los magistrados y magistradas de la JEP, con base en lo dispuesto en el artículo 75 de la Ley 1957 de 2019, modifiquen el Acuerdo ASP No. 001 del 2 de marzo de 2020 y reglamente el trámite de los impedimentos y recusaciones del director y de los y las fiscales de la UIA.

Respuesta a las preguntas formuladas por el director de la UIA

i) *El director de la Unidad de Investigación y Acusación puede ser objeto de impedimentos y recusaciones*

50. El director de la UIA es la máxima cabeza administrativa de la entidad. Tiene la potestad de nombrar a los fiscales y demás empleados de la entidad. La naturaleza de este cargo es puramente administrativa, tal y como se desprende del Acto Legislativo 1 de 2017 y de las normas que rigen a la Jurisdicción Especial para la Paz. Estas normas son suficientemente claras en distinguir entre los y las fiscales, que cumplen una función judicial, y el director de la entidad. Como autoridad administrativa, el director de la unidad tiene el deber de prestar el servicio público de manera transparente e imparcial. Por tanto, su actuación debe regirse por las normas administrativas que prevén que, en el caso de que el interés propio de la función pública entre en conflicto con el interés particular y directo del servidor público, este deberá declararse impedido¹². En consecuencia, frente a la primera pregunta que se le formula a la SA, la respuesta es afirmativa. Esto es, el director de la UIA, como cualquier servidor público, puede declararse impedido y ser recusado, en las actuaciones y asuntos administrativos que esté conociendo, si se da alguna de las causales establecidas en el artículo 11 de la Ley 1437 de 2011.

ii) *El presidente de la JEP es la autoridad encargada para resolver los impedimentos y recusaciones del director de la UIA*

¹² Artículo 11 de la Ley 1437 de 2011.



51. El director de la UIA es la máxima cabeza de la entidad, por lo que no tiene superior jerárquico inmediato que pudiera resolver sus declaraciones de impedimento o las solicitudes de recusación formuladas en su contra. Sin embargo, como servidor público y autoridad administrativa se rige por lo reglado en la Ley 1437 de 2011. En esa ley, en su artículo 12 se establece el procedimiento a seguir en caso de impedimentos y recusaciones y la autoridad competente para hacerlo¹³. De conformidad con ese artículo, el superior inmediato del servidor público es quien tiene la competencia para decidir este tipo de solicitudes, pero si no lo tuviere, lo hace la cabeza del respectivo sector administrativo o, en su defecto, el Procurador General de la Nación, si se trata de un funcionario del orden nacional. En el presente caso, la cabeza del sector administrativo de la JEP es su presidente, para los efectos del artículo 12 citado, por lo que es a este funcionario a quien le corresponde resolver la declaración o solicitud correspondiente.

52. En consecuencia, la respuesta a la pregunta formulada es que el presidente de la Jurisdicción Especial para la Paz es la autoridad encargada de resolver la declaración de impedimento o la solicitud de recusación del director de la UIA.

iii) Los impedimentos y las recusaciones de los fiscales que se presenten en el ejercicio de sus funciones judiciales se deciden conforme al procedimiento establecido en el artículo 57 de la Ley 906 de 2004

53. Las normas transicionales, no dicen nada respecto a la autoridad competente para resolver los impedimentos de los fiscales de la UIA. Sin embargo, como se establece en el precedente de la SA¹⁴, y en el artículo 72 de la Ley 1922 de 2018, los vacíos legales se resuelven acudiendo a normas ordinarias como la Ley 906 de 2004, que establecen las reglas que rigen al proceso adversarial con tendencia acusatoria. En el auto TP-SA 1519 de 2023 se establece que la “tendencia acusatoria se refleja, además, en el hecho de que la misma Ley 1922 de 2018, al regular aspectos centrales del procedimiento adversarial de la JEP, hace una remisión expresa a la Ley 906 de 2004 que regula el sistema penal con tendencia acusatoria colombiano”.

54. En la Ley 906 de 2004 se señala que los impedimentos y recusaciones de los fiscales se deciden por el superior inmediato. Pero para que ello sea así, se requiere que se trate de funcionarios que comparten la misma naturaleza. Los y las fiscales de la UIA pueden ser objeto

¹³ “ARTÍCULO 12. Trámite de los impedimentos y recusaciones. En caso de impedimento el servidor enviará dentro de los tres (3) días siguientes a su conocimiento la actuación con escrito motivado al superior, o si no lo tuviere, a la cabeza del respectivo sector administrativo. A falta de todos los anteriores, al Procurador General de la Nación cuando se trate de autoridades nacionales o del Alcalde Mayor del Distrito Capital, o al procurador regional en el caso de las autoridades territoriales. // La autoridad competente decidirá de plano sobre el impedimento dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de su recibo. Si acepta el impedimento, determinará a quién corresponde el conocimiento del asunto, pudiendo, si es preciso, designar un funcionario ad hoc. En el mismo acto ordenará la entrega del expediente. // Cuando cualquier persona presente una recusación, el recusado manifestará si acepta o no la causal invocada, dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de su formulación. Vencido este término, se seguirá el trámite señalado en el inciso anterior. // La actuación administrativa se suspenderá desde la manifestación del impedimento o desde la presentación de la recusación, hasta cuando se decida. Sin embargo, el cómputo de los términos para que proceda el silencio administrativo se reiniciará una vez vencidos los plazos a que hace referencia el inciso 1 de este artículo”.

¹⁴ Auto TP-SA 1519 de 2023.



de impedimentos y recusaciones, dentro de los procesos judiciales en los que son sujetos procesales. Al tratarse de una cuestión meramente judicial y en un escenario de esa misma naturaleza, no es posible que la resolución de ese conflicto la tome una autoridad administrativa, como es el director de la UIA. Es cierto que es la máxima autoridad de la Unidad, pero esto es para efectos administrativos. Adicionalmente, la Corte Constitucional aclaró, en la sentencia C-080 de 2018, que el principio de unidad de gestión y jerarquía tiene efectos puramente administrativos y no puede afectar la autonomía judicial de los fiscales. Si se permitiera que el director de la UIA resolviera una cuestión judicial, sin tener la condición de autoridad judicial, se estaría afectando esa autonomía que garantiza la constitución y la ley.

55. Por tal razón, es necesario acudir a las normas procesales ordinarias para resolver este vacío que se presenta en la ley transicional. Como se anotó en los fundamentos de esta providencia, el artículo 57 de la Ley 906 de 2004 prevé un procedimiento para la resolución de los impedimentos y las recusaciones de funcionarios de la misma naturaleza. En esa norma, se dispone que decide el funcionario que le sigue de turno. Así, frente al vacío normativo existente en la legislación transicional, es preciso acudir a esta disposición y concluir que, en el caso de los impedimentos y recusaciones, que surjan en ejercicio de sus funciones judiciales, de los y las fiscales de la UIA, la autoridad encargada de resolverlos es el o la fiscal que le sigue en turno.

56. En ese orden de idas, teniendo en cuenta que el Manual de Funciones de la UIA adoptado a través del Acuerdo 014 del OdG de 2023, desconoce la naturaleza administrativa y no judicial del director de la Unidad, corresponderá a la UIA hacer las modificaciones necesarias en él para regular este procedimiento, dando aplicación estricta a lo dispuesto en el artículo 57 ya citado.

57. Si se trata de impedimentos y recusaciones que se presenten en el ejercicio de funciones administrativas, se debe acudir al procedimiento señalado en la Ley 1437 de 2011.

iv) El procedimiento para la resolución de los impedimentos y recusaciones es el establecido en las leyes 1437 de 2011 y 906 de 2004, según el caso.

58. Las leyes 1437 de 2011 y 906 de 2004 establecen el procedimiento que se debe seguir en casos de que un servidor público o un funcionario judicial se declaren impedidos o en su contra se presente una solicitud de recusación. Dada la naturaleza administrativa del director de la Unidad, el procedimiento a seguir es el establecido en la Ley 1437 de 2011, en particular lo dispuesto en su artículo 12. Para el caso de los fiscales de la UIA, el procedimiento es el establecido en el artículo 57 de la Ley 906 de 2004.

En mérito de lo expuesto, la Sección de Apelación, del Tribunal para la Paz, y administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Constitución y la Ley,



RESUELVE

Primero.- DAR RESPUESTA a las preguntas formuladas por el director de la UIA en el siguiente sentido: i) El director de la UIA puede ser objeto de impedimentos y recusaciones en las actuaciones y asuntos administrativos que esté conociendo, si se da alguna de las causales establecidas en el artículo 11 de la Ley 1437 de 2011.; ii) las recusaciones en contra de los fiscales de la UIA deben ser resueltas por el o la fiscal que le sigue en turno; y las recusaciones en contra del director de la UIA deben ser resueltas por el presidente de la Jurisdicción Especial para la Paz y iii) el procedimiento para resolver los impedimentos y las recusaciones es el señalado en la Ley 1437 de 2011, para el caso del director de la UIA, y el artículo 57 de la Ley 906 de 2004, para el caso de los fiscales de la UIA.

Segundo.- Contra esta decisión no procede recurso alguno.

Notifíquese y cúmplase.

Firmado digitalmente

RODOLFO ARANGO RIVADENEIRA

Magistrado

Presidente de la Sección

Firmado digitalmente

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

Firmado digitalmente

SANDRA GAMBOA RUBIANO

Magistrada

Con aclaración de voto

(En situación administrativa)

PATRICIA LINARES PRIETO

Magistrada

Firmado digitalmente

DANILO ROJAS BETANCOURTH

Magistrado

Firmado digitalmente

LIDIA MERCEDES PATIÑO YEPES

Secretaria Judicial

