

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO _____ DE 2016

“POR MEDIO DEL CUAL SE CREA UN TÍTULO DE DISPOSICIONES TRANSITORIAS DE LA CONSTITUCIÓN PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO ARMADO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.

El Congreso de Colombia, en virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz,

DECRETA:

ARTÍCULO 1. La Constitución Política tendrá un nuevo título transitorio, así:

**TÍTULO TRANSITORIO.
DE LAS NORMAS PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO ARMADO Y LA
CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA**

**CAPÍTULO I.
SISTEMA INTEGRAL DE VERDAD, JUSTICIA, REPARACIÓN Y NO REPETICIÓN**

Artículo transitorio 1. Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición. El Sistema integral 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 Sistema Integral parte del principio de reconocimiento de las víctimas como ciudadanos con derechos; del reconocimiento de que debe existir verdad plena sobre lo ocurrido; del principio de reconocimiento de responsabilidad por parte de todos quienes participaron de manera directa o indirecta en el conflicto y se vieron involucrados de alguna manera en graves violaciones a los derechos humanos y graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario; del principio de satisfacción de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición.

El Sistema es integral, para que las medidas logren un máximo de justicia y de rendición de cuentas sobre las violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH ocurridas a lo largo del conflicto. La integralidad del Sistema contribuye también al esclarecimiento de la verdad del conflicto y la construcción de la memoria histórica.

El Sistema Integral hará especial énfasis en medidas restaurativas y reparadoras, y pretende alcanzar justicia no solo con sanciones retributivas.

Los distintos mecanismos y medidas de verdad, justicia, reparación y no repetición, en tanto parte de un sistema que busca una respuesta integral a las víctimas, no pueden entenderse de manera aislada. Estarán interconectados a través de relaciones de condicionalidad y de incentivos para acceder y mantener cualquier tratamiento especial de justicia, siempre fundados en el reconocimiento de verdad y responsabilidades. El cumplimiento de estas condicionalidades será verificado por la Jurisdicción Especial para la Paz.

CAPÍTULO II.

COMISIÓN PARA EL ESCLARECIMIENTO DE LA VERDAD, LA CONVIVENCIA Y LA NO REPETICIÓN Y UNIDAD DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DADAS POR DESAPARECIDAS EN EL CONTEXTO Y EN RAZÓN DEL CONFLICTO ARMADO

Artículo transitorio 2. La Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. La Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición será un ente autónomo del orden nacional con personería jurídica, con autonomía administrativa, presupuestal y técnica, sujeta a un régimen legal propio.

La Comisión será un órgano temporal y de carácter extra-judicial, que busca conocer la verdad de lo ocurrido en el marco del conflicto y contribuir al esclarecimiento de las violaciones e infracciones cometidas en el mismo y ofrecer una explicación amplia de su complejidad a toda la sociedad; promover el reconocimiento de las víctimas y de las responsabilidades de quienes participaron directa e indirectamente en el conflicto armado; y promover la convivencia en los territorios para garantizar la no repetición. La Ley reglamentará el mandato, funciones, composición, y funcionamiento, de la Comisión.

Las actividades de la Comisión no tendrán carácter judicial, ni podrán implicar la imputación penal de quienes comparezcan ante ella. La información que reciba o produzca la Comisión no podrá ser trasladada por esta a autoridades judiciales para ser utilizada con el fin de atribuir responsabilidades en procesos judiciales o disciplinarios o para tener valor probatorio; ni las autoridades Judiciales o disciplinarias podrán requerírsela.

Artículo transitorio 3. Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado. La Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas será un ente del orden nacional con personería jurídica y con autonomía administrativa, presupuestal y técnica. La Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado tendrá carácter humanitario y extrajudicial y dirigirá, coordinará y contribuirá a la implementación de acciones humanitarias encaminadas a la búsqueda y localización de personas dadas por desaparecidas que se encuentren con vida y en los casos de fallecimiento, cuando sea posible, la identificación y entrega digna de sus restos. La Ley reglamentará la naturaleza jurídica, mandato, funciones, composición, y funcionamiento de la Unidad.

Artículo transitorio 4. Excepción al deber de denuncia. Para garantizar el adecuado funcionamiento de la Comisión para el esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición y de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto, sus funcionarios y el personal que les preste servicios estarán exentos del deber de denuncia y no podrán ser obligados a declarar en procesos judiciales, siempre y cuando el conocimiento de tales hechos haya sido en desarrollo de sus respectivas funciones misionales.

Parágrafo: De ser requeridos por la Jurisdicción Especial para la Paz, por otras autoridades competentes o por la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, quienes hayan realizado los informes técnico forenses deberán ratificar y explicar lo concerniente a esos informes y los elementos materiales asociados al cadáver.

CAPÍTULO III. JURISDICCIÓN ESPECIAL PARA LA PAZ

Artículo transitorio 5. Jurisdicción Especial para la Paz. La Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) 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 y 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. Respecto a los integrantes de organizaciones que suscriban acuerdos de paz con el Gobierno, el tratamiento especial de justicia se aplicará también respecto a conductas estrechamente vinculadas al proceso de dejación de armas.

La JEP al adoptar sus resoluciones o sentencias hará una calificación jurídica propia del Sistema respecto a las conductas objeto del mismo, calificación que se basará en el Código Penal Colombiano y/o en las normas de Derecho Internacional en materia de Derechos Humanos (DIDH), Derecho Internacional Humanitario (DIH) o Derecho Penal Internacional (DPI), siempre con aplicación obligatoria del principio de favorabilidad.

Parágrafo. La creación y el funcionamiento de la Jurisdicción Especial para la Paz no modificarán las normas vigentes aplicables a las personas que hayan ejercido la Presidencia de la República, de conformidad con lo establecido en el artículo 174 de la Constitución Política de Colombia. En caso de que ante la JEP obre una información que comprometa a una persona que haya ejercido la Presidencia de la República, dicha información se remitirá a la Cámara de Representantes para lo de su competencia, remisión que se efectuará en el momento que se considere adecuado por la JEP, después de haber realizado las verificaciones pertinentes.

Una ley regulará entre otros los principios, organización, competencia, entre ellas por el factor personal, procedimientos y régimen de sanciones de acuerdo a lo definido en el Acuerdo Jurisdicción Especial para la Paz.

Artículo transitorio 6. Conformación. La Jurisdicción estará compuesta por la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas; la Sala de Definición de las situaciones jurídicas; la Sala de Amnistía o Indulto; el Tribunal para la Paz; la Unidad de Investigación y Acusación, y la Secretaría Ejecutiva. La Jurisdicción contará además con un Presidente.

El Tribunal para la Paz es el órgano de cierre y la máxima instancia de la Jurisdicción Especial para la Paz. Estará conformado por dos secciones de primera instancia, una Sección de Revisión de Sentencias, una Sección de Apelación y la Sala de Estabilidad y Eficacia. El Tribunal para la Paz estará conformado por un mínimo de 20 magistrados colombianos titulares. Además se contará con 4 juristas expertos extranjeros que intervendrán excepcionalmente, en las mismas condiciones que los magistrados pero sin derecho a voto, como *amicus curiae* a solicitud de las personas sometidas a la jurisdicción o de oficio.

Las Salas de reconocimiento de verdad, de responsabilidad y de determinación de los hechos y conductas; de definición de las situaciones jurídicas; y de amnistía o indulto estarán conformadas por un total de 18 magistrados colombianos. Además se contará con 6 juristas expertos extranjeros que intervendrán excepcionalmente, en las mismas condiciones que los magistrados pero sin derecho a voto, como *amicus curiae* a solicitud de las personas sometidas a la jurisdicción o de oficio.

Además estarán a disposición de la JEP 13 magistrados colombianos adicionales en calidad de magistrados suplentes o sustitutos, y 4 juristas expertos extranjeros para intervenir como *amicus curiae* suplentes o sustitutos. En caso de que se requiera, el pleno de magistrados de la Jurisdicción hará los nombramientos necesarios de la lista de magistrados suplentes o sustitutos o de la lista de juristas extranjeros suplentes o sustitutos, seleccionados por el Comité de Escogencia.

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

Los magistrados y fiscales no tendrán que ser funcionarios de carrera y no se les aplicará ninguna limitación de edad como requisito para su designación o permanencia en el cargo. Igualmente no se les aplicarán sistema de carrera ni tendrán que pertenecer a la rama judicial.

Para ser elegido Magistrado del Tribunal para la Paz deberán reunirse los requisitos señalados en el artículo 232 de la Constitución Política.

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

Todas las sentencias del Tribunal para la Paz, así como las resoluciones de las Salas de la JEP que definan situaciones jurídicas, harán tránsito a cosa juzgada cuando estén en firme y se garantizará su inmutabilidad.

La Jurisdicción deberá ser conformada con criterios de participación equitativa entre hombres y mujeres, garantías de no discriminación y respeto a la diversidad étnica y cultural.

Parágrafo: Los magistrados de la JEP, el director de la Unidad de Investigación y Acusación, los juristas expertos extranjeros que actuarán en calidad de *amicus curiae*, el Secretario Ejecutivo de la JEP, el Presidente o Presidenta inicial de la JEP, los comisionados de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, y el director de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas serán seleccionadas por un Comité de Escogencia que gozará de autonomía e independencia y que será conformado por reglamento expedido por el Gobierno Nacional. El Secretario Ejecutivo de la JEP será designado por el Responsable del Mecanismo de Monitoreo y Verificación de la Organización de Naciones Unidas y confirmado por el Comité de Escogencia.

Los miembros del Comité de Escogencia no asumirán ninguna responsabilidad personal por la selección de los magistrados, comisionados y demás funcionarios que deben escoger en virtud de este título transitorio. En relación con los funcionarios de la JEP, el Secretario Ejecutivo nominará a las personas seleccionadas por el Comité, quienes se posesionarán ante el Presidente de la República.

Artículo transitorio 7. Acciones de tutela contra acciones u omisiones de la JEP. La acción de tutela procederá contra las acciones u omisiones de los órganos de la Jurisdicción Especial para la Paz, que hayan violado, violen o amenacen los derechos fundamentales.

La acción de tutela en contra de las providencias judiciales que profiera la JEP procederá solo por una manifiesta vía de hecho o cuando la afectación del derecho fundamental sea consecuencia directa por deducirse de su parte resolutive y se hubieran agotado todos los recursos al interior de la Jurisdicción Especial para la Paz, no existiendo mecanismo idóneo para reclamar la protección del derecho vulnerado o amenazado. En el caso de violaciones que se realicen por afectación al debido proceso, deberá interponerse tras haber agotado el recurso procedente ante los órganos de la JEP.

La petición de acción de tutela deberá ser presentada ante el Tribunal para La Paz, único competente para conocer de ellas. La primera instancia será decidida por la Sección de Revisión. La segunda por la Sección de Apelaciones. El fallo de tutela podrá ser revisado por la Corte Constitucional de conformidad con las siguientes reglas:

La decisión sobre la selección del fallo a revisar en tutela será adoptada por una sala conformada por dos magistrados de la Corte Constitucional escogidos por sorteo y dos magistrados de la Jurisdicción Especial para la Paz. El fallo será seleccionado si los cuatro magistrados votan a favor de la selección.

Las sentencias de revisión serán proferidas por la Sala Plena de la Corte Constitucional. Si esta encuentra que el derecho invocado ha sido vulnerado, así lo declarará precisando en qué consiste la violación, sin anular, invalidar o dejar sin efectos la decisión del órgano de la Jurisdicción Especial para la Paz ni tampoco excluirse los hechos y conductas analizados en la acción de tutela de la competencia de la Jurisdicción Especial para la Paz. La sentencia será remitida al Tribunal para la Paz para que adopte la decisión que corresponda respetando el derecho amparado. La providencia, resolución o acto del órgano de la JEP expedido en cumplimiento de la sentencia de la Corte Constitucional no podrá ser objeto de una nueva acción de tutela.

Artículo transitorio 8. Asuntos de competencia. Los conflictos de competencia entre cualquier jurisdicción y la JEP serán dirimidos por una Sala Incidental conformada por 3 magistrados de la Corte Constitucional y 3 magistrados de las salas o secciones de la JEP no afectadas por dicho conflicto jurisdiccional. Estos últimos serán elegidos por la plenaria de la JEP. La decisión se adoptará en la Sala Incidental por mayoría simple y en caso de no alcanzarse una mayoría, en aplicación del carácter preferente de la Jurisdicción Especial para la Paz, resolverá el Presidente de esta Jurisdicción.

El reglamento de la JEP Se establecerán los mecanismos de articulación y coordinación con la Jurisdicción Especial Indígena e incluirá la forma y la oportunidad en que las decisiones adoptadas o por adoptar por las autoridades tradicionales correspondientes sobre conductas de competencia de la JEP pasarán a conocimiento de esta.

Artículo transitorio 9. Revisión de sentencias. A petición del condenado la JEP podrá revisar las decisiones sancionatorias de la Procuraduría o la Contraloría y las sentencias proferidas por otra jurisdicción por variación de la calificación jurídica conforme al artículo

transitorio 5, por aparición de nuevos hechos que no pudieron ser tenidos en cuenta con anterioridad, o cuando surjan pruebas no conocidas o sobrevinientes no conocidas al tiempo de la condena, todo lo anterior por conductas cometidas con ocasión del conflicto y en relación con este, o con la protesta social, siempre que se cumplan las condiciones de Sistema.

La revisión de sentencias por la JEP no tendrá nunca como consecuencia la exigencia de responsabilidad de ningún tipo a los jueces que las hubieran proferido como consecuencia del contenido de las mismas.

La Corte Suprema de Justicia será la competente para la revisión de las sentencias que haya proferido. Únicamente para quienes hubieran sido condenados teniendo en cuenta la definición de quienes son combatientes según el Derecho Internacional Humanitario, podrá solicitarse la revisión de las anteriores sentencias ante la Sección de Revisión de la JEP.

Artículo transitorio 10. Procedimiento y reglamento. Los magistrados que integran la JEP estarán facultados para elaborar las normas procesales que regirán esta jurisdicción y que deberán ser presentadas por el Gobierno Nacional al Congreso de la República. Estas normas deberán garantizar los principios de imparcialidad, independencia judicial, debida motivación, publicidad, debido proceso, contradicción, derecho a la defensa, presunción de inocencia, favorabilidad, libertad de escoger abogado acreditado para ejercer en cualquier país, participación de las víctimas y doble instancia en el marco de un modelo adversarial. El Procurador General de la Nación, por sí o por sus delegados y agentes, no intervendrá en los procesos que se sigan ante la Jurisdicción Especial para la Paz.

Los magistrados de la JEP adoptarán, en el ejercicio de su autonomía, el reglamento de funcionamiento y organización de la JEP, respetando los principios de imparcialidad, independencia y las garantías del debido proceso, evitando cualquier nueva victimización y prestando el debido apoyo a las víctimas conforme a lo establecido en los estándares internacionales pertinentes. El reglamento establecerá un mecanismo para la integración de una de una Sección del Tribunal para la Paz que garantice la estabilidad, eficacia y cumplimiento de las resoluciones y sentencias de la JEP.

Artículo transitorio 11. Sanciones. Las sanciones que imponga la JEP tendrán como finalidad esencial satisfacer los derechos de las víctimas y consolidar la paz. Deberán tener la mayor función restaurativa y reparadora del daño causado, siempre en relación con el grado de reconocimiento de verdad y responsabilidad. Las sanciones podrán ser propias, alternativas u ordinarias y en todos los casos se impondrán en los términos previstos en los numerales 60, 61, 62 y en el listado de sanciones del sub-punto 5.1.2 del Acuerdo Final.

Artículo transitorio 12. Régimen sancionatorio de los magistrados de la JEP. Los magistrados de la JEP estarán sometidos al mismo régimen especial penal previsto para los magistrados de la Corte Suprema de Justicia salvo por el contenido de sus decisiones, así como al régimen disciplinario previsto por la ley para jueces y magistrados de las otras



jurisdicciones. Una comisión integrada por un magistrado de cada Sala y un magistrado de cada Sección del Tribunal para la Paz que será elegida conforme al reglamento de la JEP, adoptará las medidas disciplinarias que correspondan conforme a la ley.

Los magistrados de la Jurisdicción Especial para la Paz estarán sometidos a las causales de impedimentos definidas por la ley procesal penal vigente.

Artículo transitorio 13. 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 el inciso 2 del artículo XX Procedimiento y Reglamento.

CAPÍTULO IV. REPARACIÓN INTEGRAL EN EL SISTEMA INTEGRAL DE VERDAD, JUSTICIA, REPARACIÓN Y NO REPETICIÓN

Artículo transitorio 14. Reparación Integral en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No repetición. En el marco del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, el Estado garantizará el derecho a la reparación a las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario que hayan sufrido daños, individual o colectivamente con ocasión del conflicto armado. La reparación será garantizada por el Estado de manera integral, adecuada, diferenciada y efectiva, priorizando la distribución de las medidas de reparación entre las

víctimas teniendo en cuenta el universo de víctimas del conflicto armado y buscando la igualdad en el acceso y la equidad en la distribución de los recursos disponibles, y dando preferencia en la atención a los sujetos de especial protección constitucional.

Parágrafo. En los casos en que se aplique amnistía, indulto o renuncia a la persecución penal, no procederán acciones judiciales contra los beneficiarios de tales medidas para la indemnización de las víctimas. En todo caso, deberán contribuir al esclarecimiento de la verdad, a la reparación de las víctimas y garantizar la no repetición.

CAPÍTULO V. EXTRADICIÓN

Artículo transitorio 15. Sobre la extradición. No se podrá conceder la extradición ni tomar medidas de aseguramiento con fines de extradición respecto de hechos o conductas objeto de este Sistema y en particular de la Jurisdicción Especial para la Paz, ocasionados u ocurridos durante el conflicto armado interno o con ocasión de este hasta la finalización del mismo, trátense de delitos amnistiables o de delitos no amnistiables, y en especial por ningún delito político, de rebelión o conexo con los anteriores, ya hubieran sido cometidos dentro o fuera de Colombia.

Dicha garantía de no de extradición alcanza a todos los integrantes de las FARC-EP y a personas acusadas de formar parte de dicha organización, por cualquier conducta realizada con anterioridad a la firma del acuerdo final, para aquellas personas que se sometan al SIVJNR.

Cuando se alegue, respecto de un integrante de las FARC-EP o de una persona acusada de ser integrante de dicha organización, que la conducta atribuida en la solicitud de extradición hubiere ocurrido con posterioridad a la firma del Acuerdo Final, la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz evaluará la conducta atribuida para determinar la fecha precisa de su realización y decidir el procedimiento apropiado. En el evento de que la conducta hubiere ocurrido con anterioridad a la firma del Acuerdo Final, la remitirá a la Sala de Reconocimiento para lo de su competencia, en este supuesto excluyendo siempre la extradición. De haber sido posterior a la firma del Acuerdo Final, la remitirá a la autoridad judicial competente para que sea investigada y juzgada en Colombia, sin excluir la posibilidad de extradición.

Únicamente respecto de conductas cometidas con anterioridad a la firma del acuerdo final, cuando exista una solicitud de extradición respecto de familiares hasta el segundo grado de consanguinidad o primero de afinidad, de integrantes de las FARC-EP o de una persona acusada o señalada en una solicitud de extradición de ser integrante de dicha organización, este supuesto podrá ser sometido a la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz para que decida si la solicitud obedece a hechos o conductas relacionados con la pertenencia,

o acusación de pertenencia, a las FARC-EP del familiar del solicitado en extradición. De obedecer a esta causa, por tratarse de un señalamiento o acusación por conductas que nunca antes han sido objeto de solicitudes de extradición ni reúnen las condiciones para ello, la Sección podrá denegar la extradición y en ese caso decidir si el hecho o la conducta es competencia del SIVJRN o si debe ser investigada o juzgada por la jurisdicción penal ordinaria colombiana. El anterior supuesto deberá ser sometido a la Sección de Revisión por cualquiera de los antiguos integrantes de las FARC-EP que hubieren suscrito el Acuerdo Final de Paz.

La JEP deberá resolver las cuestiones que se le planteen referidas a la extradición en un plazo no superior a 120 días, salvo en casos justificados que dependan de la colaboración de otras instituciones.

CAPÍTULO VI. PARTICIPACIÓN EN POLÍTICA

Artículo transitorio 16. Participación en política. La imposición de cualquier sanción en la JEP no inhabilitará para la participación política ni limitará el ejercicio de ningún derecho, activo o pasivo, de participación política.

Parágrafo 1: respecto a aquellas personas que pertenezcan a organizaciones rebeldes que hayan firmado un acuerdo de paz con el Gobierno, a efectos de reincorporación, quedarán en efecto suspensivo las condenas derivadas de delitos competencia del Tribunal para la Paz impuestas por la justicia ordinaria o disciplinaria, hasta que estas condenas hayan sido tratadas por la Jurisdicción Especial para la Paz para lo de su competencia.

Parágrafo 2: Expresamente deróguese la expresión “y en consecuencia no podrán participar en política ni ser elegidos quienes hayan sido condenados y seleccionados por estos delitos” contenida en el Artículo Transitorio 67, introducido por el Acto Legislativo 01 de 2012

ARTÍCULO 2. Agréguese un parágrafo a al artículo 122 de la Constitución Política:

Parágrafo: Los miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley condenados por delitos cometidos por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, que hayan suscrito un acuerdo de paz con el Gobierno o se hayan desmovilizado individualmente, siempre que hayan dejado las armas y no hayan sido condenados por delitos dolosos posteriores al acuerdo de paz o a su desmovilización, estarán habilitados para ser designados como empleados públicos o trabajadores oficiales y para celebrar personalmente, o por interpuesta persona, contratos con el Estado. Las personas a las que se refiere el presente artículo no quedarán inhabilitadas para el ejercicio de una profesión, arte u oficio.

ARTÍCULO 3. VIGENCIA. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.



De los Honorables Congresistas,

JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS
Ministro del Interior

JORGE EDUARDO LONDOÑO ULLOA
Ministerio de Justicia y del Derecho

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO _____ DE 2016

“POR MEDIO DEL CUAL SE CREA UN TÍTULO DE DISPOSICIONES TRANSITORIAS DE LA CONSTITUCIÓN PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO ARMADO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Luego de un enfrentamiento de más de medio siglo de duración, el Gobierno Nacional y las FARC-EP acordaron poner fin de manera definitiva al conflicto armado interno. El 26 de agosto de 2012 el Gobierno Nacional y las FARC-EP suscribieron el Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, que definió la Agenda que sirvió como hoja de ruta de las conversaciones.

El 26 de septiembre de 2016 el Gobierno Nacional y las FARC-EP suscribieron el *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (en adelante “el Acuerdo” o “el Acuerdo Final”). A partir de los resultados del plebiscito del 2 de

octubre, se hicieron los ajustes y modificaciones que llevaron a suscribir un Nuevo Acuerdo Final firmado el 24 de noviembre en Bogotá.

El Acuerdo Final del 24 de noviembre surtió un proceso de refrendación que cumple con los elementos propuestos por la Honorable Corte Constitucional en el Comunicado 64 de 2016, respecto al concepto de refrendación popular a propósito del estudio de constitucionalidad del Acto Legislativo 01 de 2016. A saber, El Acuerdo Final es el resultado de un proceso que involucró distintos momentos de participación directa de la ciudadanía, en especial de los sectores más afectados por el conflicto, que concluyó con una amplia deliberación del órgano de representación popular de los Colombianos, el Congreso de la República. En consecuencia, el procedimiento de refrendación popular fue surtido y el procedimiento legislativo especial establecido en el Acto Legislativo 01 de 2016 se entiende activado.

El Acuerdo Final contiene seis puntos que constituyen un todo indisoluble y que pretenden contribuir a las transformaciones necesarias para sentar las bases de una paz estable y duradera. El punto quinto del acuerdo relativo a los derechos de las víctimas estuvo siempre en el centro del Acuerdo conforme se estableció desde el Encuentro Exploratorio. En este punto se crea el *Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición* (en adelante “Sistema Integral” o “Sistema”), que contribuye a la lucha contra la impunidad y a la satisfacción de los derechos de las víctimas, combinando mecanismos judiciales que permiten la investigación y sanción de las graves violaciones a los derechos humanos y las graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario, con mecanismos extrajudiciales complementarios que contribuyan al esclarecimiento de la verdad de lo ocurrido, la búsqueda de las personas dadas por desaparecidas y la reparación del daño causado a las víctimas.

Asimismo, teniendo en cuenta el Informe de 2004 del entonces Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, sobre el Estado de Derecho y la justicia transicional en las sociedades en conflicto y posconflicto¹, el Sistema busca articular la justicia y la transición hacia la paz, en el marco del fortalecimiento de la democracia, en tanto no son objetivos excluyentes sino que, por el contrario, se refuerzan mutuamente. En consecuencia, el Sistema responde a un enfoque integral e interdependiente de los distintos mecanismos de justicia transicional, con el objetivo de poner en el centro a las víctimas y garantizar sus derechos a la justicia, la verdad y la reparación mediante instrumentos judiciales y extrajudiciales y, simultáneamente, fortalecer las instituciones domésticas.

El Sistema Integral está compuesto por la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición; la Unidad Especial 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 la paz; y las Garantías de No Repetición. Su funcionamiento se sustenta en el reconocimiento de los

¹ The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies. Report of the Secretary-General. United Nations Security Council. Disponible en: <http://www.ipu.org/splz-e/unga07/law.pdf>



derechos de las víctimas y el deber de lograr su plena satisfacción, la necesidad de lograr verdad plena sobre lo ocurrido y de asignar responsabilidades a quienes participaron de manera directa o indirecta en el conflicto y se vieron involucrados de alguna manera en graves violaciones a los derechos humanos y graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario.

El objetivo del presente acto legislativo es entonces crear e incorporar jurídicamente este Sistema Integral al ordenamiento colombiano, estableciendo así un marco jurídico para la puesta en marcha del conjunto de medidas de justicia transicional que facilitarán el tránsito entre un estado de conflicto interno con las FARC y el logro de una paz estable y duradera.

Justificación del Proyecto de Acto Legislativo

A. Creación de un Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición

El proyecto de acto legislativo propone crear el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (en adelante SVJNR) en cumplimiento del punto quinto del Acuerdo Final. Los mecanismos y medidas de este sistema pretenden responder satisfactoriamente a los derechos de las víctimas del conflicto armado, por lo que incluye tanto la Comisión para el esclarecimiento de la verdad, la convivencia y la no repetición (CEVCNR), la Unidad especial para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (UBPD), la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), las medidas de reparación integral para la construcción de la paz y las garantías de no repetición.

La experiencia internacional demuestra que la efectividad de las medidas de transición de la guerra a la construcción de paz es mayor si se aplican de manera articulada y complementaria. Por eso el Sistema pretende ser integral, para que las medidas logren un máximo de justicia y de rendición de cuentas sobre las violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH ocurridas a lo largo del conflicto y también al esclarecimiento de la verdad del conflicto y la construcción de la memoria histórica.

En este sentido expresó claramente la Corte Constitucional en el año 2013, a la hora de evaluar la constitucionalidad del Acto Legislativo 01 de 2012, conocido como el Marco Jurídico para la Paz, que:

“los procesos de justicia transicional suponen ejercicios de ponderación entre diversos principios constitucionales como la paz, la búsqueda de la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas

(...)

La jurisprudencia constitucional e internacional también ha destacado la importancia de emplear diversas herramientas institucionales –judiciales y no judiciales- para lograr la realización de principios como la justicia, la construcción de la verdad y la paz.

(...)

los componentes del deber de garantía de los derechos, específicamente del compromiso de investigación, juzgamiento y en su caso sanción de las graves violaciones a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario, puede sufrir limitaciones en un ejercicio de ponderación, cuando ellas resulten en ganancias mayores en términos de otros principios constitucionales como la obtención de la paz y la construcción de la verdad en un contexto de conflicto.”²

B. Comisión para el esclarecimiento de la verdad, la convivencia y la no repetición y Unidad de búsqueda de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado.

La Corte Constitucional ha reconocido que el conocimiento sobre el pasado es fundamental en un proceso de justicia transicional y es garantía tanto para la satisfacción de los derechos de las víctimas como para lograr la reconciliación³. Los Principios de Joinet elaborados en el marco de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas y citados por la propia Corte Constitucional, proponen poner en marcha en el corto plazo comisiones no judiciales de investigación con la finalidad de dar a conocer a las víctimas la parte de verdad que les ha sido constantemente negada.

Esta articulación entre mecanismos judiciales y extrajudiciales fue recogida en el Acuerdo Final. En el listado de prioridades para la implementación normativa dispuesto en el punto sexto, fue incluida la creación tanto de la CEVCNR como de la UBPD que se propone en el proyecto de acto legislativo aquí debatido.

i. Comisión para el esclarecimiento de la verdad, la convivencia y la no repetición

Además del rango constitucional del Sistema Integral, el presente acto legislativo dota de esta supremacía normativa a la CEVCNR. El proyecto de acto legislativo establece que la Comisión será un ente autónomo de orden nacional con autonomía administrativa, presupuestal y técnica conforme al artículo 113 de la Constitución Política: “*Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial. Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines*”⁴.

² Sentencia C-579 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

³ Sentencia C-579 de 2016, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

⁴ Constitución Política de Colombia, artículo 113.

Este artículo superior constituye la base jurídica de la existencia de órganos al margen de las ramas del poder público, cuyas características esenciales son la autonomía y la independencia, respecto de las cuales la Corte Constitucional ha señalado:

“Dichos organismos autónomos (...) se encuentran sujetos a una regulación legal y particular propia, que impide someterlos al régimen general de otras entidades. La autonomía que precisa la Constitución para dichos entes comprende la posibilidad de ejercer una dirección de sus propios destinos, con responsabilidad suficiente, encontrándose sujetos al control fiscal, político y judicial de los órganos constitucionalmente establecidos para ejercerlo”⁵.

Los órganos de rango constitucional cuentan con dos elementos que derivan de su autonomía: i) no subordinación ante otras entidades a la hora de ejercer sus competencias y ii) las decisiones que se tomen en la ejecución de sus funciones no están reguladas a control de tutela ni a control de las entidades del sector central de la administración. Respecto al primer elemento, se ha establecido que la autonomía administrativa de este tipo de órganos de régimen especial es “la facultad de manejar los asuntos de su jurisdicción”⁶, es decir, la posibilidad de generar su propia normatividad para la ejecución de sus funciones, lo cual deriva de la idea de generar mayor agilidad en la prestación de los servicios.

Esta naturaleza especial es entonces un acto de reconocimiento político y una determinación normativa dirigidas a exaltar y garantizar la total independencia, autonomía y eficiencia de la Comisión, de manera que no esté sujeta al control de tutela administrativa, ni a la dirección de otro órgano de la administración, garantizando no solo independencia y autonomía, sino la mayor eficiencia en el cumplimiento de sus objetivos. Estos son: conocer la verdad de lo ocurrido en el marco del conflicto armado, contribuir al esclarecimiento de las violaciones y derechos humanos cometidas, ofrecer una explicación amplia de su complejidad a la sociedad, así como promover el reconocimiento de las víctimas y de las responsabilidades de quienes participaron en el conflicto y promover la convivencia en los territorios como garantía de no repetición.

ii. Unidad de búsqueda de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (UBPD)

Un informe reciente del Centro Nacional de Memoria Histórica titulado “Hasta encontrarlos” reveló que en Colombia han sido desaparecidas 60.630 personas en los últimos 45 años en el marco del conflicto armado. Sus familiares continúan a la espera de conocer el paradero de estas víctimas o de sus restos mortales y recibirlos de manera digna. Por esta

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-445 de 1997. M.P. Hernando Herrera Vergara. Santafé de Bogotá D.C., dieciocho (18) de septiembre de mil novecientos noventa y siete (1997).

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-1051 de 2001. M.P. Jaime Araujo Rentería. Bogotá, D.C., cuatro (4) de octubre de dos mil uno (2001).



razón, se acordó la creación de la UBPD siguiendo con la fórmula exitosa de articular mecanismos judiciales y extrajudiciales en procesos de transición reconocida por la Corte Constitucional, el proyecto de acto legislativo contempla la creación de la UBPD. Esta Unidad tendrá un carácter humanitario que facilitará la dirección, coordinación e implementación de las labores de búsqueda, localización, identificación y entrega digna de restos mortales en caso de fallecimiento.

La creación de la UBPD resulta conforme con las obligaciones que tiene el Estado colombiano en materia de Derechos Humanos⁷ y de Derecho Internacional Humanitario⁸ de prestar todo el auxilio posible en la búsqueda, localización y liberación de las personas desaparecidas, y en caso de fallecimiento, en la exhumación, la identificación y la restitución de sus restos, y desarrolla la Constitución Política en tanto que los instrumentos de derecho internacional que continen estas disposiciones hacen parte del bloque de constitucionalidad⁹.

Tanto la Comisión como la Unidad hacen parte del Sistema Integral como mecanismos extrajudiciales que pretenden satisfacer principalmente el derecho a la verdad de las víctimas sin someterlas a los largos tiempos procesales que caracterizan a los mecanismos judiciales. De esta manera, aquello que no pueda ser o difícilmente sea corroborado bajo la rigurosidad de una prueba judicial ante un juez, sí podría ser relatado ante estos mecanismos extrajudiciales para que las víctimas conozcan de manera amplia lo ocurrido.

C. Jurisdicción Especial para la Paz JEP)

El componente de justicia del Sistema Integral es, sin lugar a dudas, uno de los mecanismos de justicia transicional más sofisticados puesto en marcha en Colombia y en el mundo en el marco de una negociación política de terminación de un conflicto armado. Por primera vez en el mundo y en Colombia, las partes en una mesa de conversaciones de paz aceptan voluntariamente someterse a juicio en una Jurisdicción totalmente independiente y legítima creada exclusivamente para investigar, juzgar y sancionar los graves crímenes internacionales y las violaciones a los derechos humanos cometidas en el conflicto armado.

i. Composición y magistrados de la JEP:

La creación de esta Jurisdicción y los órganos que la componen, de forma tal que estén plenamente facultados para ejercer funciones judiciales de manera autónoma y preferente, implica necesariamente la autorización constitucional de administrar justicia. Es por eso que los órganos de la JEP están incluidos en el proyecto de acto legislativo, estos son la Sala de Reconocimiento de Verdad de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas; la Sala de Definición de las situaciones jurídicas; la Sala de Amnistía o Indulto; el Tribunal para la Paz; la Unidad de Investigación y Acusación, y la Secretaría Ejecutiva.

⁷ Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas

⁸ Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra, arts. 32-34

⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-620 de 2011, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

Los magistrados y fiscales de la JEP serán de nacionalidad colombiana tal y como lo exige la Constitución frente a los órganos de la justicia ordinaria. Además, se acoge la figura del *amicus curiae* que será ejercida por juristas expertos internacionales que participarán en el proceso penal a solicitud de las personas sometidas a la jurisdicción o de oficio. Recibir aportes de personas ajenas a un proceso judicial para ampliar el debate sobre su solución no es desconocida para el ordenamiento jurídico colombiano, pues la Corte Constitucional ha hecho uso de una figura similar denominada *invitado* cuya opinión sobre el caso es requerida por la corporación según la experticia de la persona. El *amicus curiae* que ha sido implementado en diferentes grados por la Comisión y Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la Corte Internacional de Justicia, los Tribunales Penales para la ex Yugoslavia y para Ruanda, la Corte Especial para Sierra Leona, entre otros¹⁰, es una garantía de transparencia que cobra una relevancia especial en los procesos penales de justicia transicional.

Así mismo, la elección y características de estos magistrados son excepcionales: están excluidos del sistema de carrera judicial, será un Comité de Escogencia con miembros nacionales e internacionales el encargado de su elección; y tendrán la facultad de dictarse su propio reglamento. Esto responde directamente a la naturaleza especial de la JEP, a la negociación política de la que es fruto y a la experiencia internacional en la materia, por lo que es fundamental garantizar que estas características se conserven incluyéndolas en este proyecto de acto legislativo.

ii. Carácter autónomo, preferente y preferente de la JEP y la naturaleza del Tribunal para la Paz de tribunal de cierre:

El carácter autónomo de la JEP se refleja no solo las disposiciones constitucionales que crean cada uno de sus órganos sino además en la definición de quiénes y cómo están autorizados para administrar justicia en Colombia, especialmente en materia penal. En el caso de los jueces encargados juzgar y sancionar a los responsables de crímenes, en el marco del conflicto armado en este caso, la autorización necesaria para que puedan administrar justicia va más allá de la disposición constitucional. Como bien ha desarrollado la jurisprudencia de la Corte Constitucional, debe existir un sustento legal, cierto previo y escrito del ejercicio de sus funciones.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha reiterado en diferentes ocasiones que “*para imponer sanciones penales, no basta que la ley describa el comportamiento punible sino que además debe precisar el procedimiento y el juez competente para investigar y sancionar esas conductas (CP arts. 28 y 29). Por ende, para que se pueda sancionar penalmente a una persona, no es suficiente que el Legislador defina los delitos y las penas*

¹⁰ Ver al respecto . Bazán, “*Amicus curiae*, justicia constitucional y fortalecimiento cualitativo del debate jurisdiccional”, *Derecho del Estado* n.º 33, Universidad Externado de Colombia, julio-diciembre de 2014, pp. 3-34.



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

imponibles sino que debe existir en el ordenamiento un procedimiento aplicable y un juez o tribunal competente claramente establecidos.”¹¹. De ahí que en otra sentencia la Corte haya señalado que: “En desarrollo del principio de legalidad del proceso, todos los elementos de éste deben estar íntegra y sistemáticamente incorporados en la ley, de manera que no pueden, ni las partes, ni el juez, pretender que el mismo discurra por cauce distinto al previsto en la ley”.¹²

Así las cosas, en desarrollo de esta regla jurisprudencial el presente acto legislativo establece que las calificaciones jurídicas que se realicen en las resoluciones y sentencias de la JEP deberán basarse en el derecho penal colombiano y/o en las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario o el Derecho Penal Internacional, garantizando así el principio de legalidad. Además, será el Congreso de la República a través de una ley quien defina la estructura, competencias, procedimiento y régimen de sanciones que regirán en la JEP, respetando en todo caso garantías mínimas como la imparcialidad y la presunción de inocencia. De esta manera se respeta la reserva de ley, la seguridad jurídica y el principio de legalidad conforme a la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Adicionalmente, los magistrados de la JEP adoptarán el reglamento de funcionamiento y organización de la Jurisdicción.

Un segundo punto que incorpora este acto legislativo en relación con el carácter preferente de la Jurisdicción, es el de la definición de la relación entre la misma y las otras jurisdicciones nacionales, respecto de las conductas de su competencia, es decir, aquellas cometidas por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado. El carácter autónomo y preferente de la JEP y la condición del Tribunal para la Paz de tribunal de cierre, fueron condiciones necesarias para garantizar la transición del conflicto a la paz en un tiempo razonable. Es por esto que es claro, desde un principio, que se tratará de una jurisdicción independiente con el mismo rango constitucional de las otras que conforman la Rama Judicial. Con el fin de garantizar esta autonomía y preferencia, y cumplir con los compromisos adquiridos por en el Acuerdo Final, el presente Acto Legislativo define los aspectos principales de esta relación entre las diferentes jurisdicciones nacionales como se explicará a continuación.

- *Revisión de la acción de tutela*

No existe duda de la importancia y supremacía constitucional de la acción de tutela como una de las herramientas más importantes para la protección de derechos fundamentales de los colombianos. Por esta razón, el presente Acto Legislativo define con claridad la procedencia de la acción de tutela por la acción u omisión de la Jurisdicción Especial para la Paz. Sin embargo, el carácter autónomo y preferente de la JEP y la naturaleza del Tribunal para la Paz de tribunal de cierre, implica ciertas limitaciones en la injerencia que pueden tener sobre las decisiones de la jurisdicción otras jurisdicciones. Es por esto que el

¹¹ En el mismo sentido sentencias: sentencia C-592 de 2005, al estudiar la exequibilidad de las normas de vigencia de la Ley 906 de 2004 (Código de Procedimiento Penal), C-843/99 M.P. Alejandro Martínez Caballero, C-127 de 1993, C-344 de 1996 y C-559 de 1999.

¹² Corte Constitucional, Sentencia C-829 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil.



Acto Legislativo establece que estas decisiones que la JEP tome sobre las acciones de tutela podrán ser revisadas por parte de la Corte Constitucional bajo algunas reglas especiales que no son aplicables en el ámbito de la justicia ordinaria.

El Acto Legislativo establece la alternativa que resulta más adecuada y que se presenta como un punto medio para mantener una procedencia amplia de la acción de tutela contra decisiones de la JEP coherente con los requisitos específicos que la Corte Constitucional ha exigido frente a las tutelas contra sentencias, situando la competencia para su conocimiento en primera y segunda instancia exclusivamente por el Tribunal para la Paz; pero modificando la competencia de revisión de la Corte Constitucional quien decidirá en Sala Plena sobre aquellas tutelas que hayan sido seleccionadas por una sala conjunta entre magistrados de la Alta Corte y de la JEP.

- *Conflicto de competencia entre otras jurisdicciones y la JEP*

El carácter preferente de la JEP no significa que esta jurisdicción desconocerá o se pondrá por encima de las jurisdicciones que hacen parte de la Rama Judicial. Prueba de esto es que los conflictos de competencias entre la JEP y otra jurisdicción no se resolverá por una fórmula de general que prefiera las decisiones de la JEP sobre cualquier otra, sino que por el contrario se designó una sala incidental para dirimir estos conflictos uno por uno. En virtud de la autonomía de la JEP y la especificidad de su competencia, tres magistrados de sus salas o secciones harán parte de dicha sala, a la que también acudirán tres magistrados de la Corte Constitucional como entidad que tiene más experiencia práctica en resolver este tipo de conflictos.

- *Relación de la JEP con Jurisdicción Especial Indígena:*

Respetando el derecho de los pueblos indígenas y sus autoridades tradicionales, se señala como mandato constitucional la necesidad de establecer los mecanismos de articulación y coordinación entre la JEP y la Jurisdicción Especial Indígena. Siguiendo directamente la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el compromiso señalado en el Capítulo Étnico del Acuerdo Final, se garantiza que el diseño y ejecución de los mecanismos del Sistema Integral incorporen plenamente la perspectiva étnica y cultural de los pueblos. En relación con la JEP, se respeta especialmente el ejercicio de las funciones jurisdiccionales de las autoridades tradicionales dentro de su ámbito territorial de conformidad con los estándares nacionales e internacionales, para lo que se crearán mecanismos para la articulación y coordinación con la Jurisdicción Especial Indígena.

- *Revisión de sentencias de la justicia ordinaria por parte de la JEP*

La facultad que tendrá la JEP de revisar las sentencias proferidas por la justicia ordinaria respeta la autonomía y alcance de cada una de las jurisdicciones. La JEP podrá revisar las sentencias proferidas por otra jurisdicción a petición del condenado en tres escenarios: i) variación de la calificación jurídica; ii) aparición de nuevos hechos que no pudieron ser

tenidos en cuenta con anterioridad; y iii) que surjan pruebas no conocidas o sobrevinientes no conocidas al tiempo de la condena.

Esta delimitación clara de las causales para la revisión de sentencias por parte de la JEP garantiza seguridad jurídica para las personas que se someten a su jurisdicción y asegura la autonomía de ésta sin desconocer la autoridad de los jueces de justicia ordinaria. Además, el respeto y reconocimiento debido a la justicia ordinaria se pone de manifiesto en este proyecto de acto legislativo al incluir la cláusula general según la cual la Corte Suprema de Justicia será competente para revisar las sentencias que ella misma haya proferido, con la única excepción de sentencias en las que los condenados sean combatientes a la luz del DIH. De esta manera, queda claro que el carácter autónomo y preferente de la JEP no es absoluto ni la autoriza a desconocer las decisiones de la justicia ordinaria, sino que por el contrario, mantiene una relación equilibrada y respetuosa del poder y las competencias de los órganos de la Rama Judicial.

iii. Sanciones que imponga la JEP

Las sanciones derivadas de un proceso penal en un escenario de transición pueden tomar formas diferentes a las impuestas en un proceso penal ordinario. Así lo reconoció James Stewart, Fiscal Adjunto de la Corte Penal Internacional, en su visita a Bogotá en mayo de 2015 al decir:

Si bien el Estatuto de Roma contiene disposiciones relativas a las penas en los procesos ante la CPI, no prescribe un tipo o duración específicos de las condenas que los Estados deben imponer por crímenes de la CPI.

En materia de penas los Estados tienen amplia discrecionalidad.

El derecho interno solamente debe llevar adelante investigaciones, enjuiciamientos y sanciones que apoyen el fin general del sistema de justicia penal internacional del Estatuto de Roma –poner fin a la impunidad por crímenes de atrocidad masiva.

Por consiguiente, las sanciones penales efectivas pueden adoptar distintas formas.

Sin embargo, deben satisfacer objetivos adecuados vinculados a la pena, como la condena pública de la conducta criminal, el reconocimiento del sufrimiento de las víctimas, y la disuasión de conductas criminales ulteriores.

En el contexto del derecho penal internacional, estos objetivos protegen los intereses de las víctimas y reivindican los derechos humanos fundamentales.¹³

El proyecto de acto legislativo contempla que las sanciones de la JEP tendrán una función restaurativa y reparadora del daño causado a las víctimas que está relacionada de manera directa con el grado de reconocimiento y de responsabilidad de quienes participaron en los

¹³ Stewart, J. “La justicia transicional en Colombia y el papel de la Corte Penal Internacional”. Conferencia organizada por la Universidad del Rosario, El Tiempo, el Centro Cyrus R Vance para las Iniciativas de Justicia Internacional, la Fundación Hanns Seidel, las Naciones Unidas en Colombia, el Centro Internacional para la Justicia Transicional y la Coalición por la Corte Penal Internacional. Bogotá: 13 de mayo de 2015.

crímenes más graves. De esta manera, en palabras del Fiscal Adjunto, el Estado colombiano hace uso de su amplia discrecionalidad al definir el tipo de sanción a aplicar, respetando en todo caso los estándares internacionales en la materia.

iv. Régimen sancionatorio de los magistrados de la JEP.

El régimen sancionatorio de los magistrados de la JEP coincide con los aplicables en el ámbito de la justicia ordinaria, confirmando que su carácter preferente será ejercido bajo el mismo control de otros jueces de la República. El proyecto de acto legislativo somete a los magistrados de la JEP al mismo régimen especial penal previsto para los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, y al mismo régimen disciplinario previsto por la ley para jueces y magistrados de otras jurisdicciones. Adicionalmente, les será aplicable las causales de impedimento definidas actualmente por la Ley 906 de 2004. De esta manera, al incluir iguales estándares de sanción penal, disciplinaria y causales de impedimentos, este proyecto de acto legislativo asegura que las personas que se sometan a la JEP contarán con las mismas garantías de imparcialidad, debido proceso, presunción de inocencia, entre otras, con las que cuenta cualquier ciudadano colombiano.

v. Término de funcionamiento

Finalmente, este proyecto de acto legislativo asegura que la JEP, conforme a su propósito de justicia de transición, no tendrá vocación de permanencia. Al contrario, contará con términos de entrada y conclusión de funcionamiento. La presentación de acusaciones al interior de la JEP tendrá lugar en un plazo de diez años contados a partir de la entrada efectiva en funcionamiento de sus salas y secciones, y un plazo posterior y prorrogable de cinco años para culminar la actividad jurisdiccional que corresponda. De igual manera, la Sala de reconocimiento de verdad, de responsabilidad y determinación de los hechos y las conductas podrá recibir por un plazo de dos años prorrogable hasta un total de tres años. Estos términos, que incluyen facultades de prórroga, son coherentes con la jurisprudencia de la Corte Constitucional que ha dicho:

“el carácter transicional de una medida no implica necesariamente su restricción temporal a un término inmodificable, sino que la misma tiene por objeto el establecimiento de procesos de transformación social y política profunda para resolver los problemas derivados de un pasado de abusos a gran escala (...). De manera que, la transitoriedad no implica el establecimiento de términos rígidos de aplicación temporal, sino la finalidad del proceso de lograr una transformación social para dar solución a graves violaciones a los derechos humanos. En este sentido, en múltiples procesos de justicia transicional en el mundo no se han establecido plazos concretos de aplicación sino que los mismos dependen de condiciones materiales como el logro de la reconciliación.”¹⁴

¹⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-694 de 2015. M.P. Alberto Rojas Ríos.

D. Reparación integral en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición

El presente Acto Legislativo resalta, por un lado, los estándares internacionales en materia de reparación integral a víctimas del conflicto armado, ampliamente desarrollados en la región por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y a nivel nacional por la Corte Constitucional. Por el otro, establece la importancia de comprender que el cumplimiento efectivo de estas medidas de reparación depende de la correcta implementación de los programas administrativos a cargo del Estado. Estos programas no solo responden directamente a los desarrollos internacionales en materia de justicia transicional, sino han sido ya reconocidos y aceptados por las cortes internacionales como el medio idóneo para reparar a las víctimas del conflicto armado en contextos de transición en los que se cuentan con millones de víctimas.

E. Extradición

En el centro del Sistema Integral está la satisfacción de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y garantías de no repetición, con un énfasis especial en esclarecer lo ocurrido y garantizar justicia frente a los crímenes más graves cometidos con ocasión del conflicto armado. Nada de esto sería posible si los responsables de estos actos fueran extraditados a otro país desde el cual no se aseguraría su sometimiento a la JEP y a los demás órganos que componen el Sistema. Así lo reconoció la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en comunicado de prensa del 13 de mayo de 2008 cuando fueron extraditados 13 ex jefes paramilitares a Estados Unidos para cumplir penas por delitos de narcotráfico, al decir: *“La Oficina alerta sobre el riesgo de que las extradiciones debiliten las posibilidades de avanzar, eficaz y oportunamente, en la lucha contra la impunidad de violaciones graves de derechos humanos e infracciones del derecho internacional humanitario.”*¹⁵

Las dificultades que se presentaron para la satisfacción del derecho a la verdad y la justicia de las víctimas tras la extradición de los jefes paramilitares en 2008 fueron identificadas por el Centro Nacional de Memoria Histórica¹⁶. Entre estas se destaca: i) posibilidades limitadas de adelantar procesos judiciales en el marco de la Ley de Justicia y Paz con los extraditados, pues entre Estados Unidos y Colombia no existía convenio de cooperación judicial, ii) mensaje social generalizado y en medios de comunicación según el cual en Colombia “traficar droga era más reprochable que cometer delitos atroces”, iii) negación de rendir testimonio ante jueces de Justicia y Paz por parte de los ex jefes paramilitares

¹⁵ Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Pronunciamiento sobre la extradición de 13 ex jefes paramilitares y su impacto en la lucha contra la impunidad. Comunicado de prensa de 13 de mayo de 2008.

¹⁶ CNMH, Desmovilización y reintegración paramilitar: panorama posacuerdos con las AUC. Bogotá: 2015. Pp. 479 y ss.

extraditados por falta de condiciones técnicas y procesales, y iv) pérdida de eficacia del proceso de justicia transicional (en ese momento Justicia y Paz)¹⁷

Por estas razones, el presente proyecto de ley eleva a rango constitucional la restricción de la extradición respecto de hechos o conductas que sean competencia del Sistema Integral. Es una experiencia aprendida de los procesos de justicia transicional que ya ha vivido el país y que han demostrado que la extradición de responsables de crímenes atroces en el marco del conflicto armado satisface a la justicia de países extranjeros en su lucha contra el narcotráfico, pero desconoce los derechos de las víctimas en Colombia.

F. Participación en política

El numeral 36 del Acuerdo Final establece que la imposición de cualquier sanción en el SIVJNR no inhabilitará para la participación en política ni limitará el ejercicio de ningún derecho, activo o pasivo, de participación política, para lo cual el Gobierno Nacional se comprometió a impulsar las reformas constitucionales pertinentes. Así mismo, en el Acuerdo Especial del 9 de noviembre de 2016, se acordó que el acto legislativo de creación de la JEP incorporaría la literalidad del numeral 36 citado. Este asunto, sin lugar a dudas, se encuentra en el centro de la negociación política para la terminación del conflicto armado con las FAR-EP en Colombia, pues la única garantía para que este grupo abandone las armas es remplazándolas por la posibilidad de hacer campaña política y obtener votos en ejercicio de su ciudadanía.

De esta manera, el contenido de este acto no solo desarrolla los compromisos adquiridos por el Gobierno Nacional en el Acuerdo Final, sino que también garantizan el respeto de la Constitución Política y los estándares de derecho internacional aplicables. Al fijar las bases del Sistema Integral, esta norma es pieza fundamental para el proceso de implementación del Acuerdo Final.

Por estas razones, sometemos a consideración del Congreso de la República el presente proyecto de acto legislativo.

De los Honorables Congresistas,

¹⁷ La Procuraduría General de la Nación lo denunció en los siguientes términos: “La extradición de las personas que eran de las más representativas de los postulados a la Ley de Justicia y Paz, frente a ellos el procedimiento previsto por dicha normatividad pierde toda eficacia o posibilidad de cumplir con su cometido último, que luego de conocerse la verdad y de repararse la víctima el postulado tuviera derecho a una pena alternativa, que, en principio, complementaría la pretensión jurídica.” (Procuraduría Delegada para la Prevención en Materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos, 2008, página 83).



JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS
Ministro del Interior

JORGE EDUARDO LONDOÑO ULLOA
Ministerio de Justicia y del Derecho