



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVI - N° 37

Bogotá, D. C., jueves, 2 de febrero de 2017

EDICIÓN DE 22 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 005 DE 2017 CÁMARA

por medio del cual se regula parcialmente el componente de reincorporación política del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

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

DECRETA:

Artículo 1°. La Constitución Política tendrá los siguientes nuevos artículos transitorios:

Artículo Transitorio 1°. Una vez finalizado el proceso de dejación de las armas por parte de las FARC-EP, en los términos del “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”, suscrito el 24 de noviembre de 2016, se reconocerá de pleno derecho personería jurídica al partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal.

Para esos efectos, finalizado el proceso de dejación de las armas, los delegados de las FARC-EP en la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de la Implementación del Acuerdo Final, manifestarán y registrarán formalmente ante el Consejo Nacional Electoral o quien haga sus veces la decisión de su transformación en partido o movimiento político, el acta de constitución, sus estatutos, el código de ética, la plataforma ideológica y la designación de sus directivos. En virtud de este acto formal, el partido o movimiento político, con la denominación que adopte, será inscrito para todos los efectos y en igualdad de condiciones como un partido o movimiento político con personería jurídica.

El partido o movimiento político reconocido deberá cumplir los requisitos de conservación de la personería jurídica, y estará sujeto a las causales de pérdida de la misma previstas para los demás partidos y movimientos políticos de conformidad con la Constitución y la ley, salvo la acreditación de un determinado número de

afiliados, la presentación a certámenes electorales y la obtención de un umbral de votación, durante el tiempo comprendido entre la fecha de su inscripción en el registro único de partidos y movimientos políticos y el 19 de julio de 2026. Después de esta fecha se le aplicarán las reglas establecidas para todos los partidos o movimientos políticos.

El reconocimiento de la personería jurídica atribuirá al nuevo partido o movimiento político los mismos derechos de los demás partidos o movimientos políticos con personería jurídica. Su financiación se regirá transitoriamente por las siguientes reglas especiales:

1. Recibir anualmente para su funcionamiento, entre la fecha de su inscripción en el registro único de partidos y movimientos políticos ante el Consejo Nacional Electoral o quien haga sus veces y el 19 de julio de 2026, una suma equivalente al promedio de lo que reciben durante cada año los partidos o movimientos políticos con personería jurídica para su funcionamiento. El uso de estos recursos se hará acorde con las reglas que aplican a todos los partidos y movimientos políticos.

2. Para contribuir a la financiación del centro de pensamiento y formación política del partido, así como para la difusión y divulgación de su plataforma ideológica y programática, recibirá anualmente entre la fecha de su inscripción en el registro único de partidos y movimientos políticos y el 19 de julio de 2022, una suma equivalente al 7% anual de la apropiación presupuestal para el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos.

3. Recibir financiación preponderantemente estatal para las campañas de sus candidatos a la Presidencia de la República y al Senado de la República en las elecciones de 2018 y 2022, de conformidad con las siguientes reglas: i) En el caso de las campañas presidenciales se les reconocerá la financiación estatal que corresponda a los candidatos que reúnan los requisitos de ley, de conformidad con las disposiciones aplicables a dichas campañas; ii) En el caso de las campañas al Senado, recibirán financiación estatal anticipada equivalente al

10% del límite de gastos fijados por la autoridad electoral, sin perjuicio de la aplicación de las normas vigentes sobre anticipos previstas para los demás partidos políticos reconocidos; iii) la financiación estatal previa no estará sujeta a devolución, siempre y cuando los recursos asignados hayan sido destinados a las finalidades establecidas en la ley.

4. Acceder a espacios en los medios de comunicación social en las mismas condiciones de los demás partidos y movimientos políticos con personería jurídica, de acuerdo con la aplicación de las normas vigentes.

5. Inscribir candidatos y listas a cargos y corporaciones de elección popular en las mismas condiciones que se exigen a los demás partidos y movimientos políticos.

6. Designar, de manera transitoria, un delegado ante el Consejo Nacional Electoral o quien haga sus veces, quien tendrá voz pero no voto, y podrá participar en las deliberaciones de esa corporación.

Las sumas a que se refieren los numerales 1 y 2 no afectarán el monto a distribuir por parte del Fondo para los demás partidos y movimientos políticos con personería jurídica.

Artículo transitorio 2°. El Senado de la República estará integrado durante los períodos 2018-2022 y 2022-2026, hasta por cinco (5) Senadores adicionales a los que señala el artículo 171 de la Constitución Política, elegidos en circunscripción nacional ordinaria de conformidad con las siguientes reglas especiales:

1. El partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la vida política legal con personería jurídica, podrá inscribir para las elecciones de 2018 y 2022 listas únicas de candidatos propios o en coalición con otros partidos y/o movimientos políticos con personería jurídica, para la circunscripción ordinaria del Senado de la República.

2. Estas listas competirán en igualdad de condiciones de conformidad con las reglas ordinarias por la totalidad de las curules que se eligen en dicha circunscripción.

3. Finalizada la asignación de las cien (100) curules de la circunscripción ordinaria en el Senado, el Consejo Nacional Electoral o quien haga sus veces asignará a la lista propia o en coalición que presente el nuevo partido o movimiento político en el que se transformen las FARC-EP las que le hiciera falta para completar un mínimo de 5 miembros.

Artículo Transitorio 2°. La Cámara de Representantes estará integrada durante los períodos 2018-2022 y 2022-2026, hasta por cinco (5) Representantes adicionales a los que se determinan en el artículo 176 de la Constitución Política, elegidos de conformidad con las siguientes reglas especiales:

1. El partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la vida política legal con personería jurídica, podrá inscribir para las elecciones de 2018 y 2022 listas propias o en coalición con otros partidos y/o movimientos políticos con personería jurídica, para las circunscripciones territoriales en que se elige la Cámara de Representantes.

2. Estas listas competirán en igualdad de condiciones de conformidad con las reglas ordinarias por la to-

talidad de las curules que se eligen en dichas circunscripciones.

3. Finalizada la asignación de las curules en cada circunscripción territorial, el Consejo Nacional Electoral o quien haga sus veces asignará al partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la vida política legal las que le hicieren falta para completar un mínimo de 5 miembros electos. Para este efecto, el Consejo Nacional Electoral o quien haga sus veces ordenará en orden descendente las 5 listas inscritas para la Cámara de Representantes por dicho partido o movimiento político, en listas propias o en coalición, que hubieren alcanzado las mayores votaciones y le asignará una curul a las listas que no la hubieren obtenido de conformidad con las reglas ordinarias de asignación de tales curules.

Artículo 2°. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

De los honorables Congresistas,



JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS
Ministro del Interior

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Antecedentes

Luego de más de medio siglo de conflicto armado interno, el Gobierno nacional y las FARC-EP, decidieron, poner fin a dicha confrontación por medio del diálogo, dejando las armas de lado y enalteciendo el valor de la palabra y la negociación para la consecución de una paz estable y duradera.

Fruto de esas negociaciones, ambas partes logran consensuar los puntos de la agenda trazada el 26 de agosto de 2012, en el Acuerdo General para la Terminación del Conflicto, así las cosas, el Gobierno nacional y las FARC-EP suscriben el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y duradera, acuerdo que, por disposición del Gobierno nacional fue sometido a plebiscito para su refrendación por parte de los colombianos.

Conforme al resultado del plebiscito, y en atención de la expresión de la voluntad soberana de los ciudadanos, el acuerdo suscrito fue objeto de varias reformas, con el fin de incluir las inconformidades presentadas, las cuales una vez consignadas en el nuevo texto, se procedió a la suscripción de un nuevo Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de un Paz Estable y Duradera, acuerdo que fue firmado el 24 de noviembre de 2016, y el cual, según los parámetros establecidos por la Honorable Corte Constitucional, cumple con los parámetros de refrendación popular que activan y hacen posible la aplicación de procedimiento legislativo especial conocido como "Fast Track"¹.

¹ Corte Constitucional, Sentencia C- 699 de 2016; M.P. María Victoria Calle Correa.

Para efectos de la presente exposición de motivos, se hace necesario tener presente lo consignado en el acuerdo final en el Punto 2 la cual señalan en sus apartes:

“2. Participación política: Apertura Democrática para construir la paz.

El Gobierno nacional y las FARC-EP consideran que:

La construcción y consolidación de la paz, en el marco del fin del conflicto, requiere de una ampliación democrática que permita que surjan nuevas fuerzas en el escenario político para enriquecer el debate y la deliberación alrededor de los grandes problemas nacionales y, de esa manera, fortalecer el pluralismo y por tanto la representación de las diferentes visiones e intereses de la sociedad, con las debidas garantías para la participación y la inclusión política. Es importante ampliar y cualificar la democracia como condición para lograr bases sólidas para forjar la paz.

(...)

La firma e implementación del Acuerdo Final contribuirá a la ampliación y profundización de la democracia en cuanto implicará la dejación de las armas y la proscripción de la violencia como método de acción política para todas y todos los colombianos a fin de transitar a un escenario en el que impere la democracia, con garantías plenas para quienes participen en política, y de esa manera abrirá nuevos espacios para la participación.

Para consolidar la paz, es necesario garantizar el pluralismo facilitando la constitución de nuevos partidos y movimientos políticos que contribuyan al debate y al proceso democrático, y tengan suficientes garantías para el ejercicio de la oposición y ser verdaderas alternativas de poder. La democracia requiere, en un escenario del fin del conflicto, un fortalecimiento de las garantías de participación política.

(...)².

En efecto, uno de los más grandes aportes del Acuerdo Final, es el tránsito implícito de las acciones militares subversivas y la violencia como forma de participación política, a su prohibición y erradicación del sistema democrático colombiano, de tal suerte que, la participación política podrá realizarse conforme a los parámetros democráticos establecidos legalmente, ya nunca más por medio de las armas.

Para lograr este cometido, se hace necesario facilitar los medios y mecanismos idóneos y expeditos, que permitan ampliar el espectro democrático a nuevas fuerzas políticas nacientes, las cuales necesariamente deberán contar con las suficientes garantías para el ejercicio adecuado de la oposición, y de constituirse como verdaderos partidos políticos, así mismo, se hace necesario realizar un fortalecimiento de las garantías de participación política, para estos nuevos grupos que, con la firma del Acuerdo final y la dejación de las Armas se constituirán.

En consonancia con lo anterior, el numeral 3 del Acuerdo final señala:

“3. Fin del conflicto

3.1 Acuerdo sobre Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo y Dejación de las Armas entre el Gobierno nacional y las FARC-EP

(...)

El Gobierno nacional en cumplimiento y en los términos de lo acordado en el Punto 2 “Participación política: Apertura democrática para construir la paz”, reafirma su compromiso con la implementación de medidas que conduzcan a una plena participación política y ciudadana de todos los sectores políticos y sociales, incluyendo medidas para garantizar la movilización y participación ciudadana en los asuntos de interés público, así como para facilitar la constitución de nuevos partidos y movimientos políticos con las debidas garantías de participación, en condiciones de seguridad.

(...)

Adicionalmente, el Gobierno nacional y las FARC-EP expresan su compromiso de contribuir al surgimiento de una nueva cultura que proscriba la utilización de las armas en el ejercicio de la política y de trabajar conjuntamente por lograr un consenso nacional en el que todos los sectores políticos, económicos y sociales, nos comprometamos con un ejercicio de la política en el que primen los valores de la democracia y el libre juego de las ideas y el debate civilizado; en el que no haya espacio para la intolerancia y la persecución por razones políticas. (...)³.

Reafirmando lo señalado, los compromisos del Gobierno nacional y las FARC-EP se traducen en lo coloquialmente llamado “cambiar las balas por los votos”, donde con firmeza se rechaza y se proscriben todo tipo de actividad política que se realice empujando las armas.

En cumplimiento de estos acuerdos de tanta importancia para la vida nacional, se hace necesario presentar ante el Congreso los cambios constitucionales y legales que se requieren con el fin de introducir en el Ordenamiento Jurídico Colombiano, aquellos acuerdos y dotarlos de la firmeza jurídica que brinda la Constitución y la ley.

II. Contenido del proyecto

1. Regulación transitoria la conformación del partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la vida política legal

El proyecto de acto legislativo que se presenta a consideración del honorable Congreso de la República mediante el procedimiento legislativo especial para la Paz, se desarrolla en el marco de lo acordado en el Punto 2 de participación política y el Punto 3.2.1 en lo respectivo de la reincorporación política de los miembros de las FARC-EP tras la dejación de las armas.

La finalidad principal es la de ofrecer garantías de reincorporación a la vida política regular, no armada, de aquellos que habiendo dejado las armas en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera quieren expre-

² Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz estable y duradera; 2. Participación política: Apertura democrática para construir la paz. Bogotá, 24 de noviembre de 2016, página 35.

³ Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz estable y duradera; 3.1 Acuerdo sobre cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo y Dejación de las Armas entre el Gobierno nacional y las FARC-EP. Bogotá, 24 de noviembre de 2016, página 57.

sar sus ideas de manera libre y espontánea, así como pertenecer a agrupaciones o a un partido o movimiento político que represente su ideología y convicciones.

Para lo anterior se pactó en el Acuerdo Final que por una sola vez y con ocasión de la terminación del conflicto se permitirá el reconocimiento de la personería jurídica de un partido o movimiento político, que se integrará de los reincorporados de las FARC-EP a la legalidad democrática, sin el cumplimiento ordinario de los requisitos durante el término temporal equivalente a dos periodos del congreso de la República, esto es hasta el 19 de julio del año 2026. Al final de este periodo de garantías reforzadas de participación para los exguerrilleros, se aplicarán las reglas que estén vigentes para la participación de todos los partidos, así mismo como los requisitos exigidos para la conservación de personería y la adquisición de derechos de postulación, financiación, entre otros.

Respecto de la financiación y Funcionamiento, se acordó lo siguiente:

“Financiación y asistencia técnica

• Funcionamiento

Como una medida para facilitar el tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, el partido o movimiento político que constituyan recibirá anualmente, entre la fecha del registro y el 19 de julio de 2026, una suma equivalente al promedio que recibieron los partidos o movimientos políticos con personería jurídica para su funcionamiento en las elecciones previas a la firma del Acuerdo Final. El uso de estos recursos se hará acorde con las reglas que aplican a todos los partidos y movimientos políticos.

Por otra parte, con el fin de contribuir a la financiación del centro de pensamiento y formación política (3.2.2.2), así como a la difusión y divulgación de su plataforma ideológica y programática, se le asignará una suma equivalente al 7% anual de la apropiación presupuestal para el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos entre la fecha del registro y el 19 de julio de 2022.

Las anteriores sumas no afectarán el monto a distribuir por parte del Fondo para los demás partidos y movimientos políticos con personería jurídica.

El Gobierno promoverá que la cooperación internacional apoye, con las debidas garantías de transparencia, el desarrollo de la infraestructura necesaria para la constitución y el funcionamiento inicial del nuevo partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal así como para la formación de sus dirigentes. Los recursos de cooperación no podrán utilizarse para campañas electorales”⁴.

A su turno, respecto de las campañas electorales, el Gobierno nacional y las FARC-EP pactaron lo siguiente:

“Las campañas de los candidatos a la Presidencia y al Senado de la República inscritos por el partido o movimiento político que surja de la transición de las FARC-EP a la actividad política legal para participar

en las elecciones de 2018 y 2022, tendrán financiación preponderantemente estatal de conformidad con las siguientes reglas: i) En el caso de las campañas presidenciales se les reconocerá la financiación estatal que corresponda a los candidatos que reúnan los requisitos de ley, de conformidad con las disposiciones aplicables a dichas campañas; ii) En el caso de las campañas al Senado, recibirán financiación estatal anticipada equivalente al 10% del límite de gastos fijados por la autoridad electoral; iii) la financiación estatal previa no estará sujeta a devolución, siempre y cuando los recursos asignados hayan sido destinados a las finalidades establecidas en la ley”⁵.

Frente a las Garantías de acceso a medios, el proyecto de ley recoge lo pactado en el Acuerdo, el cual señala:

“Acceso a medios

El partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal tendrá acceso a espacios en los medios de comunicación en las mismas condiciones que los demás partidos y movimientos políticos con personería jurídica, de acuerdo con la aplicación de las normas vigentes”⁶.

En consonancia con el espíritu del acuerdo, que se traduce en la transición del ejercicio de la política con armas, a la vida democrática, el proyecto puesto a consideración del Honorable Congreso también incluye la posibilidad y la habilitación que se concede al nuevo partido que se forme, para Inscribir candidatos y listas a cargos y corporaciones de elección popular los cuales tendrán las mismas condiciones que se exigen a los demás partidos y movimientos políticos, para su elección.

Para finalizar, en desarrollo de los compromisos adquiridos por el Gobierno nacional, y brindar garantías electorales se establece la participación en el Consejo Nacional Electoral, compromiso que en el texto del acuerdo final señala:

b) Participación en el Consejo Nacional Electoral

El partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal podrá designar de manera transitoria un delegado(a) ante el Consejo Nacional Electoral, quien tendrá voz pero no voto, y podrá participar en las deliberaciones de esa corporación”⁷.

2. Regulación transitoria para la representación política del eventual partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la vida política legal.

El proyecto de acto legislativo también contempla dos artículos que establecen de manera transitoria la re-

⁴ Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera; 3.2.1. Garantías para el nuevo partido o movimiento político, Financiación y Asistencia Técnica Bogotá, 24 de noviembre de 2016, página 70.

⁵ Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera; 3.2.1. Garantías para el nuevo partido o movimiento político, campañas electorales, Bogotá, 24 de noviembre de 2016, página 70.

⁶ Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera; 3.2.1. Garantías para el nuevo partido o movimiento político, acceso a medios, Bogotá, 24 de noviembre de 2016, página 71.

⁷ Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera; 3.2.1.2. Representación Política. b. Participación el Consejo Nacional Electoral. Bogotá, 24 de noviembre de 2016, página 72.

presentación política de los miembros del partido político que se creare del tránsito de las FARC-EP, a la vida política legal, estas garantías reforzadas, facilitan y se constituyen como la materialización de la transición de actores armados a actores políticos legales.

En efecto, una vez finalizado el proceso de dejación de armas, y constituido el partido político, será el Congreso de la República como máximo órgano de la representación popular, el que sirva de escenario para la promoción de su plataforma ideológica, y de un legal ejercicio de la oposición con todas las garantías que se requieren, para que, en cumplimiento de lo acordado, dejar las armas, para utilizar las curules y que sea la palabra y los argumentos los únicos que primen en esta nueva etapa de posconflicto.

Por lo tanto, en el Acuerdo Final se pactó que:

“Tras la firma del Acuerdo Final y luego de la dejación de las armas de las FARC-EP, y con el fin de facilitar su transición a la política legal y asegurar un escenario para la promoción de su plataforma ideológica, el Gobierno nacional pondrá en marcha las reformas constitucionales y legales necesarias para garantizar, mediante una fórmula transitoria, la representación política en el Congreso de la República al nuevo partido o movimiento político, durante dos periodos constitucionales contados a partir del 20 de julio de 2018:

- *Podrá inscribir listas únicas de candidatos propios o en coalición con otros partidos y/o movimientos políticos con personería jurídica para la circunscripción ordinaria del Senado de la República y para cada una de las circunscripciones territoriales ordinarias en que se elige la Cámara de Representantes.*

- *Estas listas competirán en igualdad de condiciones de conformidad con las reglas ordinarias por la totalidad de las curules que se eligen en cada circunscripción. En el Senado se garantizará un mínimo de 5 curules, incluidas las obtenidas de conformidad con las reglas ordinarias. En la Cámara de Representantes se garantizará un mínimo de 5 curules, incluidas las obtenidas de conformidad con las reglas ordinarias. Para este efecto, en la Cámara de Representantes se*

asignará una curul a cada una de las 5 listas que obtengan las mayores votaciones y que no hubieren obtenido curul”⁸.

Teniendo en cuenta lo pactado, el proyecto de acto legislativo recoge y lleva a consideración del Honorable Congreso de la República, el contenido de los acuerdos para que estos en virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, se dé trámite y se efectúe la reforma constitucional que se requiere.

Trámite.

Clase de proyecto: Acto Legislativo.

Iniciativa: Gubernamental – Acto Legislativo número 01 de 2016.

Tipo de Trámite: Procedimiento Legislativo Especial para la Paz.

Comisión constitucional: Comisión Primera.

Cámara: Cámara de Representantes.

De los honorables Congresistas,



JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS
Ministro del Interior

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 1° de febrero de 2017 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de Acto Legislativo número 005 con su correspondiente exposición de motivos, por el doctor *Juan Fernando Cristo Bustos*, Ministro del Interior.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 191 DE 2016 CÁMARA

por la cual se fijan las tarifas de los servicios públicos domiciliarios de los establecimientos oficiales de educación inicial, básica y media en el país y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., enero de 2016

Doctor

IVÁN DARÍO AGUDELO ZAPATA

Presidente Comisión Sexta Constitucional Permanente

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad.

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 191 de 2016 Cámara, por la cual se fijan las tarifas de los servicios

públicos domiciliarios de los establecimientos oficiales de educación inicial, básica y media en el país y se dictan otras disposiciones.

Respetado doctor Cuello:

En cumplimiento del honroso encargo de la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, me permito rendir informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 191 de 2016 Cámara, *por la cual se fijan las tarifas de los servicios públicos domiciliarios de los establecimientos oficiales de educación inicial, básica y media en el país y se dictan otras disposiciones* en los siguientes términos:

⁸ Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz estable y duradera; 3.2.1.2. Representación Política. a. Congreso de la República. Bogotá, 24 de noviembre de 2016, página 71.

I. Consideraciones

El proyecto de ley objeto de esta ponencia fue presentado en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el día 27 de octubre de 2016 por el honorable Representante Carlos Eduardo Guevara Villabón, y fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 951 del presente año.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

A continuación, se transcribirán los apartes fundamentales de la exposición de motivos que acompaña el proyecto de ley en estudio, para su conocimiento.

Objeto del proyecto: La presente ley está dirigida a modificar la clasificación del uso y estratificación de los servicios públicos domiciliarios de los establecimientos educativos oficiales en el país.

En la misma línea el proyecto de ley busca que las secretarías de educación de los departamentos, municipios y distritos destinen los recursos financieros obtenidos por el ahorro que se generarán en el pago de los servicios públicos domiciliarios de los establecimientos educativos oficiales en el país, que están a su cargo, en infraestructura y proyectos que garanticen la calidad educativa de estas instituciones.

1. Antecedentes

La iniciativa surge como respuesta a la precaria situación que están viviendo las instituciones educativas del país, en cuanto a su infraestructura, calidad y especialmente por la manifestación de algunos secretarios de educación departamental que manifiestan que el pago de los servicios públicos domiciliarios en muchas ocasiones superan más del 50% de los recursos asignados por gratuidad de la Resolución número 4828 de 2015 del Ministerio de Educación.

Por esta razón, el autor de la iniciativa envió el día 7 de septiembre de 2016 derechos de petición a las Secretarías de Educación de Santander, Atlántico, Valle del Cauca, Antioquia, Cundinamarca y Bogotá solicitando específicamente la información del promedio mensual que se invierte en el pago de los servicios públicos domiciliarios de cada establecimiento educativo oficial. En el documento se requirió el monto que recibe por transferencia de la nación cada institución educativa y cuánta participación tiene el gasto de servicios públicos en esta.

En la exposición de motivos del presente proyecto se relaciona información de cuánto se invierte en temas educativos en Colombia vrs. otros países.

2. Hallazgos

El Informe Anual *Education at a glance*, que la OCDE establece que Colombia invierte anualmente USD\$ 3.291 por habitante, en temas educativos, mientras Luxemburgo aporta 22.545 dólares por habitante para asegurar que sus estudiantes tengan la mejor calidad posible. Situación que evidencia la baja inversión que hace el Estado colombiano en el sector educativo y que se refleja en los bajos estándares educativos y estudios que la misma OCDE realiza así:

Por otra parte, de las respuestas obtenidas de la Secretaría de Educación de Bogotá y de la Secretaría de Educación del departamento del Meta se evidencia lo siguiente:

3. Marco constitucional y legal

3.1. Fundamentos Constitución Política

Para la prestación de los servicios públicos domiciliarios, la Constitución Política de 1991 establece los siguientes principios^[1]:

- Principio de Universalidad: El derecho de todos los habitantes del territorio nacional a tener una prestación eficiente de servicios públicos (artículo 365 C. P.).

- Principio de Equidad y Solidaridad: El pago de acuerdo con la capacidad económica de los usuarios (artículo 367 C. P.).

- Principio de Eficiencia: El deber de garantizar la continuidad, el control de eficiencia y de calidad del servicio (artículos 365, 367 y 370).

- Principio de Libertad de Competencia: El principio de mercado, libertad de empresa, eliminación de los monopolios y de las prácticas restrictivas y abusivas de la posición dominante empresarial en el mercado (artículos 333, 334, 336, 365 y 366 C. P.).

- Principio de Descentralización: La competencia de las entidades territoriales para asegurar la prestación del servicio a sus habitantes (artículo 367 C. P.).

- Principio de Control Social: El mecanismo de participación directa de los usuarios para acceder a los servicios y al control de la gestión y fiscalización de las empresas (artículo 369 C. P.).

- La Constitución Política de Colombia en su artículo 44 consagra la educación como un derecho fundamental de los niños y en su artículo 67 señala que es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social, y que será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.

- El artículo 93 de la Constitución Política de Colombia establece que los derechos constitucionales tienen que interpretarse de conformidad con los tratados internacionales sobre Derechos Humanos ratificados por el Estado colombiano.

3.2 Fundamentos legales

Diversos Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos ratificados por Colombia señalan la obligación de los Estados para garantizar la implementación progresiva de la educación gratuita, entre otros, el artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el artículo 28 de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 13 del Protocolo Adicional en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

La Corte Constitucional, a partir de una interpretación armónica de los artículos 44 y 67 de la Constitución Política con los Tratados Internacionales de Derechos Humanos suscritos por el Estado colombiano, ha señalado en diversas oportunidades, entre otras en las Sentencias T-323 de 1994, T-550 de 2005, T-1228 de 2008 y en la C-376 de 2010, que la educación es un derecho de carácter fundamental, obligatoria para todos los menores entre 5 y 18 años de edad, y que se debe implementar progresivamente la gratuidad para la

realización del derecho a la educación, eliminando de forma gradual el cobro de los servicios complementarios de los que trata el artículo 67 y los demás gastos establecidos.

La Corte Constitucional en la Sentencia C-376 de 2010 resolvió la exequibilidad condicionada del artículo 183 de la Ley 115 de 1994, en el entendido que no aplica la regulación de cobros académicos en las instituciones educativas estatales en el nivel de educación básica primaria, la cual es obligatoria y gratuita, y mientras progresivamente se alcanza la gratuidad universal para los niveles de secundaria y superior.

El artículo 183 de la Ley 115 de 1994 y el numeral 12 del artículo 5° de la Ley 715 de 2001 señalan como competencia de la Nación reglamentar las condiciones de costos, tarifas de matrículas, pensiones, derechos académicos y otros cobros que se hacen en las instituciones educativas.

La Ley 715 de 2001 señala como competencia de la nación el realizar las acciones necesarias para mejorar la administración de los recursos del Sistema General de Participaciones.

4. Conveniencia

La iniciativa busca obtener más recursos para garantizar la implementación progresiva de la educación gratuita y de aumentar la inversión que hace el país en educación por estudiante y mejorar los indicadores de calidad de la educación en comparativo con los países que pertenecen a la OCDE.

5. Impacto fiscal

En cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, es preciso determinar que el presente proyecto de ley no genera impacto fiscal, toda vez que no ordena gasto adicional. Por lo tanto, no ordena una modificación al marco fiscal de mediano plazo de la entidad competente.

II. Articulado del proyecto de ley

PROYECTO DE LEY NÚMERO 191 DE 2016 CÁMARA

por la cual se fijan las tarifas de los servicios públicos domiciliarios de los establecimientos oficiales de educación inicial, básica y media en el país y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Las disposiciones contenidas en la presente ley están dirigidas a modificar la clasificación del uso y su estratificación de los servicios públicos domiciliarios de los establecimientos oficiales de educación inicial, básica y media en el país.

Artículo 2°. *Tarifa en los servicios públicos domiciliarios.* Las empresas de servicios públicos domiciliarios le aplicarán la tarifa aplicable al estrato residencial 1 (uno), o la tarifa más baja aplicable en los estratos residenciales donde esta preste el servicio, a todos los establecimientos oficiales de educación inicial, básica y media en el país.

Artículo 3°. *Destinación recursos.* Las Secretarías de Educación de los departamentos, municipios y distritos destinarán los recursos financieros obtenidos del

ahorro generado del pago de los servicios públicos domiciliarios de los establecimientos oficiales de educación inicial, básica y media en el país, que están a su cargo, en infraestructura y proyectos que garanticen la calidad educativa de estas instituciones.

Artículo 4°. *Rendición de cuentas.* Las secretarías de educación de los departamentos, municipios y distritos presentarán un informe detallado anual a las asambleas, concejos municipales y distritales, de la ejecución de los recursos que se enuncian en el artículo 3° de la presente ley.

Artículo 5°. *Ajuste presupuestal.* Las empresas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios en el momento de presentar al Municipio, Distrito, Departamento o Nación el informe de los montos de los subsidios y contribuciones, no incluirá los establecimientos oficiales de educación inicial, básica y media en el país en los beneficiarios de subsidio.

Artículo 6°. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

III. Consideraciones de la ponencia

1. Consideraciones generales

- De acuerdo con lo dispuesto en el numeral 4, del artículo 5° de la Ley 142 de 1994, es competencia de los municipios estratificar los inmuebles residenciales de acuerdo con las metodologías trazadas por el Gobierno nacional. Del mismo modo, deberá tenerse en cuenta los lineamientos establecidos en la Ley 732 de 2002, respecto de las metodologías y los mecanismos de ejecución, control y atención de reclamos por el estrato asignado.

- Una vez el municipio realice y adopte la estratificación urbana, de fincas y de viviendas dispersas rurales, deberá reportarla al Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Con base en dicha estratificación se podrán asignar los subsidios y aportes solidarios a los suscriptores.

- El alcalde municipal o distrital o el Gobernador, según sea el caso, serán quienes definirán los criterios con los cuales deberán asignarse los recursos destinados a sufragar los subsidios y con cargo a su presupuesto, otorgar subsidios a los usuarios de menores ingresos.

- Asimismo, los concejos municipales, distritales y las asambleas están en la obligación de crear los "*Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos*", para que al presupuesto del municipio se incorporen las transferencias que a dichos fondos deberán hacer las empresas de servicios públicos, según el servicio de que se trate, de acuerdo con lo establecido en el numeral 2 del artículo 89 de la Ley 142 de 1994; así como los recursos del Sistema General de Participaciones y de otras fuentes conforme lo dispone el Decreto número 565 de 1996. Los recursos de dichos fondos serán destinados a dar subsidios a los usuarios de estratos 1, 2 y 3, como inversión social. A igual procedimiento y sistema se sujetarán los fondos distritales y departamentales que deberán ser creados por las autoridades correspondientes en cada caso.

- Las Leyes 142 y 143 de 1994 establecieron que la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) debía establecer fórmulas para la fijación de las tarifas.

- De acuerdo con la ley, es deber indelegable del alcalde realizar la estratificación respectiva, de acuerdo con la metodología definida por el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

2. Conceptos de autoridades competentes

Teniendo en cuenta la complejidad técnica del tema que trata el proyecto de ley en estudio, solicitamos a las autoridades competentes, léase Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) y la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) la expedición de un concepto técnico acerca de la conveniencia de aprobación del mismo, y la realización de los comentarios que sobre dicha propuesta consideraran pertinentes. Es así, como a continuación se realiza un breve resumen de sus respuestas:

a) Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA)

La Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA), de acuerdo a su solicitud se permite presentar los siguientes comentarios generales al proyecto de ley del asunto, con los cuales busca llamar la atención sobre algunos aspectos, con la finalidad de que sean tenidos en cuenta para la ponencia de primer debate y pueda el proyecto seguir su trámite.

Vemos que el presente proyecto de ley está dirigido a modificar la clasificación del uso y su estratificación de los servicios públicos domiciliarios de los establecimientos educativos oficiales en el país; teniendo claro este objetivo nos pronunciaremos en virtud de nuestras competencias haciendo claridad en los siguientes aspectos:

De acuerdo con lo señalado en el numeral 29 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994, el subsidio es la diferencia entre lo que se paga por un bien o servicio, y el costo de este, cuando tal costo es mayor al pago que se recibe. El fin primordial del subsidio es que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas. En el Cuadro 1, se resumen los tipos de subsidios que se contemplan en la normatividad colombiana.

Por su parte, la Ley 1176 de 2007 en su artículo 11 estableció las actividades elegibles de gasto con cargo a los recursos del SGP-APSB, las cuales podrían agruparse en dos usos generales, estos son: • Subsidios a los estratos 1, 2 y 3. • Inversiones que estén definidas en el “Plan de desarrollo municipal o distrital”, en los “Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS)” y como complemento de los “Planes de inversiones de las personas prestadoras” de los servicios públicos que operen en el municipio, entre otros. Estos recursos tienen destinación específica y por lo tanto los municipios y distritos no podrán utilizar esta fuente para el pago de actividades relacionadas con la administración, funcionamiento y operación de los sistemas de acueducto, alcantarillado y aseo¹.

El monto de recursos del SGP-APSB destinados a otorgar subsidios a los estratos subsidiables debe ser el resultado de la aplicación de la metodología de balance entre la necesidad de subsidios y el recaudo de contribuciones según lo dispuesto en la Ley 142 de 1994 y los Decretos números 1013 de 2005 y 565 de 1996.

Según la normatividad vigente, el otorgamiento de subsidios debe cumplir con lo siguiente: • Concederse a los usuarios de menores ingresos correspondientes a los estratos 1, 2 y 3, según la estratificación socioeconómica adoptada por la entidad territorial. • No puede exceder los porcentajes establecidos en el acuerdo municipal o distrital mediante el cual el concejo fijó los toques de subsidios y contribuciones. A su vez, el mencionado acuerdo debe respetar los máximos de subsidios señalados en el artículo 125 de la Ley 1450 de 2011. • Transferirse a las personas prestadoras por parte de las tesorerías de las entidades territoriales, de acuerdo con las condiciones pactadas en el acto administrativo o contrato que para el efecto debe suscribirse entre el municipio o distrito y las entidades encargadas de la prestación de los servicios públicos. • Contabilizarse en cuentas especiales dentro de la contabilidad de los municipios y distritos, denominadas: “*Fondos de Solidaridad y Redistribución del Ingreso (FSRI)*”. Para cada uno de los servicios debe existir una cuenta separada².

Ahora bien, teniendo en cuenta las siguientes definiciones podemos ver que no es consecuente el proyecto de ley propuesto, toda vez que los beneficiarios de subsidios para estratos 1, 2 y 3 corresponden al servicio residencial y no al servicio oficial así:

El Decreto número 229 de 2002, compilado en el Decreto número 1077 de 2015, hace referencia al servicio oficial y servicio residencial:

“Servicio oficial. Es el que se presta a las entidades de carácter oficial, a los establecimientos públicos que no desarrollen permanentemente actividades de tipo comercial o industrial, a los planteles educativos de carácter oficial de todo nivel; a los hospitales, clínicas, centros de salud, ancianatos, orfanatos de carácter oficial”.

“Servicio residencial. Es el servicio que se presta para el cubrimiento de las necesidades relacionadas con la vivienda de las personas”.

Lo anterior se sustenta además en el artículo 99 de la Ley 142 de 1994, numeral 99.7, el cual señala:

“Los subsidios solo se otorgarán a los usuarios de inmuebles residenciales y a las zonas rurales de los estratos 1 y 2; las comisiones de regulación definirán las condiciones para otorgarlos al estrato 3”.

En este sentido, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2.3.4.1.2.6 y el párrafo 1° del numeral 5 del artículo 2.3.4.2.2 del Decreto número 1077 de 2015, la potestad para definir los porcentajes de subsidios y de aportes solidarios, corresponde al Alcalde y al Concejo Municipal, teniendo en cuenta los porcentajes establecidos en el artículo 125 de la Ley 1450 de 2011 y las

¹ Guía de orientaciones para el uso y destinación del SGP para agua potable y saneamiento básico (subsidios e inversiones).

² Guía de orientaciones para el uso y destinación del SGP para agua potable y saneamiento básico (subsidios e inversiones).

metodologías contenidas en el Título 4, Capítulos 2³ y 3⁴ del decreto en mención.

El artículo 125⁵ de la Ley 1450 de 2015⁶, en relación con los porcentajes máximos de subsidios que se otorgan a los suscriptores de estratos 1, 2 y 3 determina lo siguiente:

“Artículo 125. Subsidios y contribuciones para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo. Para efectos de lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 99 de la Ley 142 de 1994. Para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo. Los subsidios en ningún caso serán superiores al setenta por ciento (70%) del costo del suministro para el estrato 1. Cuarenta por ciento (40%) para el estrato 2 y quince por ciento (15%) para el estrato 3.

Los factores de aporte solidario para los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo a que hace referencia el artículo 2° de la Ley 632 de 2000 serán como mínimo los siguientes: Suscriptores Residenciales de estrato 5: cincuenta por ciento (50%); Suscriptores Residenciales de estrato 6: sesenta por ciento (60%); Suscriptores Comerciales: cincuenta por ciento (50%); Suscriptores Industriales: treinta por ciento (30%).

De conformidad con lo previsto en los artículos 15.2, 16 y 87.3 de la Ley 142 de 1994, los usuarios de servicios suministrados por productores de servicios marginales independientes o para uso particular, y ellos mismos en los casos de autoabastecimiento, en usos comerciales en cualquier clase de suelo y de vivienda campestre en suelo rural y rural suburbano, deberán hacer los aportes de contribución al respectivo fondo de solidaridad y redistribución del ingreso, en los porcentajes definidos por la entidad territorial. La Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico regulará la materia.

Parágrafo 1°. Los factores de subsidios y contribuciones aprobados por los respectivos Concejos Municipales tendrán una vigencia igual a cinco (5) años. No obstante, estos factores podrán ser modificados ante de término citado, cuando varíen las condiciones para garantizar el equilibrio entre subsidios y contribuciones”. (Subrayado por fuera del texto original).

Así las cosas, los subsidios otorgados podrán llegar a ser hasta del setenta por ciento (70%) para el estrato 1, cuarenta por ciento (40%) para el estrato 2 y quince por ciento (15%) para el estrato 3, y los factores de subsidios y contribuciones aprobados por los respecti-

³ “Metodología para la determinación del equilibrio entre los subsidios y las contribuciones para los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo”.

⁴ “Metodología para la distribución de los recursos provenientes de aportes solidarios en municipios y distritos que cuenten con personas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado que atiendan a más de un municipio o distrito”.

⁵ Este artículo se encuentra vigente, en razón a que la Ley 1753 de 2016 no la derogó de manera expresa al señalar en el artículo 267 que, para dar continuidad a los planes, programas y proyectos de mediano y largo plazo, los artículos de las Leyes 812 de 2003, 1151 de 2007 y 1450 de 2011 no derogados expresamente, continuarían vigentes hasta que sean derogados o modificados por norma posterior.

⁶ Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.

vos Concejos Municipales tendrán una vigencia igual a cinco (5) años; no obstante, estos factores podrán ser modificados antes del término citado, cuando varíen las condiciones para garantizar el equilibrio entre subsidios y contribuciones.

Ahora, es importante señalar que esta Comisión de Regulación en ejercicio de sus facultades expidió la Resolución CRA 750 de 2016, por medio de la cual se modificó el consumo básico en Colombia. En consecuencia, las personas prestadoras del servicio público domiciliario de acueducto y alcantarillado deberán aplicar en las facturas los nuevos rangos de consumo básico teniendo en cuenta los consumos que se generen a partir de las fechas establecidas en la progresividad definida en el artículo 4° de la mencionada resolución, en los siguientes términos:

	Consumo básico/m ³ /suscriptor/me			
	1° de mayo de 2016	1° de enero de 2017	1° de julio de 2017	1° de enero de 2018
Ciudades y municipios con altitud promedio por encima de 2000 msnm	17	15	13	11
Ciudades y municipios con altitud promedio entre 1000 y 2000 msnm	18	16	14	13
Ciudades y municipios con altitud promedio por debajo de 1000 msnm	19	18	17	16

Fuente: Resolución CRA 750 de 2016.

Así las cosas, en las fechas presentadas en la tabla anterior, las personas prestadoras deberán modificar el nivel de consumo básico, hecho que producirá variaciones en las tarifas de los suscriptores de estratos 1, 2 y 3, regulación que se debe tener en cuenta para la expedición del proyecto de ley por medio del cual se regula la política de gasto público en subsidios.

b) Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG)

Solicitamos su concepto y comentarios, pero no lo expidieron.

3. Conclusión

De conformidad con lo anterior, nos permitimos acoger en su totalidad los conceptos señalados, en los cuales se evidencia la inconveniencia y falta de pertinencia del proyecto de ley en estudio. Por lo anterior, se presentará ponencia negativa al proyecto.

4. Proposición

Con fundamento en las anteriores consideraciones, presentamos ponencia negativa y solicitamos a los honorables Representantes archivar el Proyecto de ley número 191 de 2016, por la cual se fijan las tarifas de los servicios públicos domiciliarios de los establecimientos oficiales de educación inicial, básica y media en el país y se dictan otras disposiciones por su manifiesta inconveniencia y por hallarse en contra de la normatividad vigente aplicable al tema.

JAIME DELIPE LOZADA POLANCO
Ponente



CÁMARA DE REPRESENTANTES
COMISIÓN SEXTA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE
SUSTANCIACIÓN
INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER
DEBATE

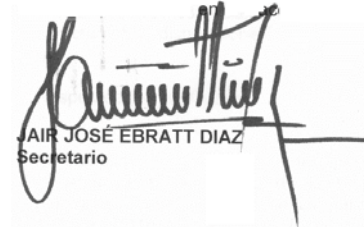
Bogotá, D. C., 2 de febrero de 2017

En la fecha fue recibido el informe de ponencia negativa para primer debate, al Proyecto de ley número 191 de 2016, por la cual se fijan las tarifas de los servicios públicos domiciliarios de los establecimientos ofi-

ciales de educación inicial, básica y media en el país y se dictan otras disposiciones.

Dicha ponencia fue presentada por el honorable Representante Jaime Felipe Lozada Polanco.

Mediante Nota Interna número C.S.C.P. 3.6 – 011 del 2 de febrero de 2017, se solicita la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República.



JAIR JOSÉ EBRATT DIAZ
Secretario

TEXTOS DE PLENARIA

TEXTO DEFINITIVO SESIÓN EXTRAORDINARIA PLENARIA CÁMARA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 002 DE 2016 CÁMARA, ACUMULADO CON EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 003 DE 2016 CÁMARA

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 (SIVJR-NR). 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. Uno de los paradigmas orientadores de la JEP será la aplicación de una justicia restaurativa que preferentemente busca la restauración del daño causado y la reparación de las víctimas afectadas por el conflicto, especialmente para acabar la situación de exclusión social que les haya provocado la victimización. La justicia restaurativa atiende prioritariamente las necesidades y la dignidad de las víctimas y se aplica con un enfoque integral que garantiza la justicia, la verdad y la no repetición de lo ocurrido.

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 extrajudicial, 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 el reconocimiento voluntario de las responsabilidades individuales o colectivas 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, incluyendo los controles necesarios que no menoscaben la autonomía 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 en el contexto y en razón del conflicto armado 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 en el contexto y en razón de conflicto armado 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 en desarrollo de las funciones propias de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado 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) estará sujeta a un régimen legal propio, con autonomía administrativa, presupuestal y técnica; administrará justicia de manera transitoria y autónoma y conocerá de manera preferente sobre todas las demás jurisdicciones y de forma exclusiva de las conductas cometidas con anterioridad al 1° de diciembre de 2016, por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, por quienes participaron en el mismo, en especial respecto a conductas consideradas graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario o graves violaciones de los Derechos Humanos. Respecto de los combatientes de los grupos armados al margen de la ley, el componente de justicia del Sistema solo se aplicará a quienes suscriban un acuerdo final de paz con el Gobierno nacional. La pertenencia al grupo rebelde será determinada, previa entrega de listados por dicho grupo tras la llegada a las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVNT) y a los Puntos Transitorios de Normalización (PTN), a través de un delegado expresamente designado para ello. Estas listas serán recibidas por el Gobierno nacional de buena fe, de conformidad con el principio de confianza legítima, sin perjuicio de las verificaciones correspondientes. En relación con 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 desarrolladas desde el primero de diciembre de 2016 hasta el momento en el que finalice el proceso de extracción de las armas por parte de Naciones Unidas, conforme a lo dispuesto en el Acuerdo Final.

Si con posterioridad a la entrada en vigencia de este Acto Legislativo y a la finalización del proceso de dejación de armas alguna de las personas sujetas a la jurisdicción de la JEP cometiera un nuevo delito, este será de conocimiento de la justicia ordinaria. Adicionalmente, en esos casos la JEP evaluará si esta nueva conducta, cuando corresponda con las que serían de su competencia, implica un incumplimiento de las condiciones del Sistema, que amerite no aplicarle las sanciones propias o alternativas a las que tendría derecho por los delitos de competencia de la JEP.

Cuando se trate de delitos de ejecución permanente atribuibles a cualquiera de las personas sobre las que la JEP tiene competencia, cuya comisión haya comenzado antes del 1° de diciembre de 2016, la JEP mantendrá su competencia respecto de ellos si con posterioridad a esa fecha no han cesado sus efectos, e inaplicará las sanciones propias y alternativas si concluye que se incumplieron las condiciones del Sistema.

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.

Para acceder a cualquier tratamiento especial de justicia previsto en la Jurisdicción Especial para la Paz del

Sistema Integral, quienes hayan cometido conductas punibles por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, deberán contribuir al esclarecimiento de la verdad, reparar a las víctimas cuando sean condenados, y garantizar la no repetición. El deber de aportar verdad no implica la obligación de aceptar responsabilidades. Quien aporte de manera dolosa información falsa, o incumpla cualquiera de las condiciones del Sistema, perderá el tratamiento especial de justicia.

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

Parágrafo. 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.

Artículo transitorio 6°. Competencia prevalente. El componente de justicia del SIVJRNR, conforme a lo establecido en el Acuerdo Final, prevalecerá sobre las actuaciones penales, disciplinarias o administrativas por conductas cometidas con ocasión, por causa o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, al absorber la competencia exclusiva sobre dichas conductas.

Respecto a las sanciones o investigaciones disciplinarias o administrativas, incluidas las pecuniarias impuestas a personas naturales en cualquier jurisdicción, la competencia de la Jurisdicción Especial para la Paz se limitará bien a anular o extinguir la responsabilidad o la sanción disciplinaria o administrativa impuesta por conductas cometidas con ocasión, por causa o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, o bien a revisar dichas sanciones, todo ello a solicitud del sancionado o investigado. En todo caso la solicitud no podrá llevar aparejada la reapertura de una investigación penal por los mismos hechos. En caso de que se solicite la revisión de la sanción impuesta o la extinción de la sanción y responsabilidad, será competente la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz. Respecto a los investigados, será competente la Sala de definición de situaciones jurídicas.

Artículo transitorio 7°. 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 Sección 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 *amicuscuriae* 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 *amicuscuriae* 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 *amicuscuriae* 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. La Unidad contará con un equipo de investigación especial para casos de violencia sexual. El Director de la Unidad será escogido por el Comité de Escogencia señalado en el parágrafo de este artículo. La Unidad estará integrada por un mínimo de 16 fiscales colombianos. Los fiscales serán nombrados y posesionados por el Director de la Unidad, quien tendrá plena autonomía para seleccionarlos y nombrarlos así como a los demás profesionales que requiera para hacer parte de la Unidad.

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 aplicará el 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, salvo en lo relacionado con el límite de edad.

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 en el contexto y en razón del conflicto armado serán seleccionados por un Comité de Escogencia que gozará de autonomía e independencia y que será conformado por reglamento expedido por el Gobierno nacional, teniendo en cuenta los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, equidad de género y criterios de mérito para su selección. 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 artículo 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 8°. 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.

Las peticiones de acción de tutela deberán ser presentadas 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 9°. 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 elegidos por esta 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.

En el reglamento de la JEP se establecerán los mecanismos de articulación y coordinación con la Jurisdicción Especial Indígena y se incluirán 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 10. Revisión de sentencias y providencias. A petición del condenado la JEP podrá revisar las decisiones sancionatorias de la Procuraduría General de la Nación o de la Contraloría General de la República y las sentencias proferidas por otra jurisdicción por: variación de la calificación jurídica conforme al artículo transitorio 5° y al inciso 1° del artículo 21; 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 por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto, o con la protesta social, siempre que se cumplan las condiciones del 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. En consecuencia, no podrá exigírseles en ningún tiempo responsabilidad por los votos y opiniones emitidas en sus providencias judiciales, proferidas en ejercicio de su independencia funcional, sin perjuicio de la responsabilidad a la que haya lugar por favorecer indebidamente intereses propios o ajenos.

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 su condición de combatientes podrá solicitarse la revisión de las anteriores sentencias ante la Sección de Revisión de la JEP. Para los solos efectos de la revisión de sentencias por parte de la Sección de Revisión de la JEP, se entenderá por combatiente a todos los miembros de la Fuerza Pública y a los miembros de las FARC-EP conforme a los listados entregados por dicho grupo y verificados según lo establecido en el Acuerdo Final o a quien haya sido señalado como tal en una sentencia en firme.

Artículo transitorio 11. Sustitución de la sanción penal. Cuando no proceda la renuncia a la persecución penal, la Sala de Revisión del Tribunal para la Paz, a solicitud de la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas, decidirá sobre la sustitución de la sanción penal proferida por la justicia ordinaria, imponiendo las sanciones propias o alternativas de la Jurisdicción Especial para la Paz, siempre y cuando el condenado reconozca verdad completa, detallada y exhaustiva, dependiendo del momento en el que efectúe tal reconocimiento, y siempre que cumpla las demás condiciones del sistema respecto a la satisfacción de los derechos de las víctimas a la reparación y a la no repetición. Dicha sustitución nunca podrá agravar la sanción previamente impuesta.

Cuando la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz verifique que el componente de restricción de libertades y derechos que habría de imponerse ya se ha cumplido, así lo declarará en la providencia de sustitución. De lo contrario, ordenará la ejecución de la sanción propia o alternativa del Sistema. En todo caso, la Sección de Revisión ordenará la ejecución del componente restaurativo de la sanción en caso de que proceda.

Artículo transitorio 12. 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 como intervinientes según los estándares nacionales e internacionales y los parámetros establecidos en el Acuerdo Final 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.

Cuando un testigo declare contra alguna persona por conductas de competencia de la Jurisdicción Especial para la Paz a cambio de obtener beneficios procesales o punitivos de cualquier naturaleza, el valor probatorio de su testimonio estará supeditado a que el contenido del mismo sea corroborado por otras pruebas.

En las actuaciones que adelanten los órganos de la Jurisdicción Especial para la Paz no se podrá presumir el carácter masivo o sistemático de las conductas punibles investigadas, ni que el hecho ha sido cometido como parte de un plan o política o como parte de la comisión en gran escala de tales crímenes; todo ello deberá acreditarse de conformidad con prueba legalmente producida.

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

sentencias de la JEP, y fijará el procedimiento que esta deba aplicar para el desarrollo de sus funciones.

Artículo transitorio 13. 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 subpunto 5.1.2 del Acuerdo Final.

Artículo transitorio 14. 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, así como al régimen disciplinario previsto por la ley para jueces y magistrados de las otras jurisdicciones. En todo caso, no podrá exigírseles en ningún tiempo responsabilidad por los votos y opiniones emitidas en sus providencias judiciales, proferidas en ejercicio de su independencia funcional, sin perjuicio de la responsabilidad a la que haya lugar por favorecer indebidamente intereses propios o ajenos o extrimitarse en sus funciones. 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 15. Entrada en funcionamiento y plazo para la conclusión de las funciones de la JEP. La JEP entrará en funcionamiento a partir de la aprobación de este Acto Legislativo sin necesidad de ninguna norma de desarrollo, sin perjuicio de la aprobación posterior de las normas de procedimiento y lo que establezca el reglamento de dicha jurisdicción.

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

En todo caso y sin limitación temporal alguna podrá constituirse, en cualquier momento en que resulte necesaria, la Sección de estabilidad y eficacia de resoluciones y sentencias, de conformidad con lo dispuesto

en el inciso 2 del artículo 6 transitorio y en el inciso final del artículo 11 transitorio de este Acto Legislativo.

Artículo transitorio 16. Competencia sobre terceros. Las personas que sin formar parte de las organizaciones o grupos armados, hubieren contribuido de manera directa o indirecta a la comisión de delitos en el marco del conflicto, podrán acogerse a la JEP y recibir el tratamiento especial que las normas determinen, siempre que cumplan con las condiciones establecidas de contribución a la verdad, reparación y no repetición. Lo anterior, sin perjuicio de las competencias de la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad y de la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz, respecto de la comparecencia de aquellos terceros que hubieran tenido una participación activa y determinante en la comisión de los delitos más graves y representativos en el marco del conflicto y no hubiesen sido coaccionados.

En el ejercicio de esas competencias, las mencionadas Sala y Sección no podrán fundamentar su solicitud y decisión exclusivamente en los informes recibidos por la JEP, sino que deberán corroborarlos extrínsecamente con otras pruebas, y gozará de reserva en la investigación con el fin de garantizar los derechos fundamentales al buen nombre y a la intimidad.

CAPÍTULO IV

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

Artículo transitorio 17. 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 18. 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, trátese 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 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 sometían al SIVJRNR.

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 o cuando se trate de una conducta estrechamente vinculada al proceso de dejación de armas y que hubiere tenido lugar antes de concluir este, 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 y no estar estrechamente vinculada al proceso de dejación de armas, 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 SIVJRNR 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 19. 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 Tribu-

nal 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.

CAPÍTULO VII

DE LAS NORMAS APLICABLES A LOS MIEMBROS DE LA FUERZA PÚBLICA PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO ARMADO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA

Artículo transitorio 20. Tratamiento diferenciado para miembros de la Fuerza Pública. En virtud del carácter inescindible de la Jurisdicción Especial para la Paz, en relación con los Miembros de la Fuerza Pública que hubieren realizado conductas punibles por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, el tratamiento será simétrico en algunos aspectos, diferenciado en otros, pero siempre equitativo, equilibrado, y simultáneo.

En consecuencia, las normas contenidas en este capítulo serán aplicables únicamente a los miembros de la Fuerza Pública respecto de conductas punibles cometidas por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, sin perjuicio de la aplicación respecto de ellos de las disposiciones contenidas en los capítulos anteriores, siempre que no sean contrarias a las contenidas en este capítulo.

Artículo transitorio 21. Calificación jurídica de la conducta en la Jurisdicción Especial para la Paz. La Jurisdicción Especial para la Paz al adoptar sus resoluciones o sentencias hará una calificación jurídica propia del Sistema respecto a las conductas objeto del mismo, calificación que se basará, con estricta sujeción al artículo 29 de la Constitución Política, en el Código Penal colombiano vigente al momento de la comisión del hecho, en las normas de Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) y de Derecho Internacional Humanitario (DIH). La JEP respetará las obligaciones internacionales de investigación, juzgamiento y sanción. Lo anterior, siempre con aplicación obligatoria del principio de favorabilidad.

En la valoración de la conducta de los miembros de la Fuerza Pública, también se tendrán en cuenta las reglas operacionales vigentes al momento de la comisión del hecho, siempre que no sean contrarias a la normatividad legal.

Artículo transitorio 22. Competencia de la Jurisdicción Especial para la Paz. La Jurisdicción Especial para la Paz tendrá competencia sobre los delitos cometidos por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado y sin ánimo de obtener enriquecimiento personal indebido, o en caso de que existiera, sin ser este determinante de la conducta delictiva. Para el efecto se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

- a) Que el conflicto armado haya sido la causa directa o indirecta de la comisión de la conducta punible, o
- b) Que la existencia del conflicto armado haya influido en el autor, partícipe o encubridor de la conducta punible cometida por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto, en cuanto a:
 - Su capacidad para cometerla, es decir, a que por razón del conflicto armado el perpetrador haya adqui-

rido habilidades mayores que le sirvieron para ejecutar la conducta.

- Su decisión para cometerla, es decir, a la resolución o disposición del individuo para cometerla.
- La manera en que fue cometida, es decir, a qué producto del conflicto armado el perpetrador de la conducta haya tenido la oportunidad de contar con medios que le sirvieron para consumarla.
- La selección del objetivo que se proponía alcanzar con la comisión del delito.

Artículo transitorio 23. Responsabilidad del mando. Para la determinación de la responsabilidad del mando, la Jurisdicción Especial para la Paz aplicará, en el caso de los miembros de la Fuerza Pública, el Código Penal colombiano, el Derecho Internacional Humanitario como ley especial, y las reglas operacionales de la Fuerza Pública en relación con el DIH siempre que ellas no sean contrarias a la normatividad legal.

La determinación de la responsabilidad del mando no podrá fundarse exclusivamente en el rango, la jerarquía o el ámbito de jurisdicción. La responsabilidad de los miembros de la Fuerza Pública por los actos de sus subordinados deberá fundarse en el control efectivo de la respectiva conducta, en el conocimiento basado en la información a su disposición antes, durante, o después de la realización de la respectiva conducta, así como en los medios a su alcance para prevenir que se cometa o se siga cometiendo la conducta punible, siempre y cuando las condiciones fácticas lo permitan, y de haber ocurrido, promover las investigaciones procedentes.

Se entenderá que existe mando y control efectivo del superior militar o policial sobre los actos de sus subordinados, cuando se demuestren las siguientes condiciones concurrentes:

- a) Que la conducta o las conductas punibles hayan sido cometidas dentro del área de responsabilidad asignada a la unidad bajo su mando según el nivel correspondiente y que tengan relación con actividades bajo su responsabilidad;
- b) Que el superior tenga la capacidad legal y material de emitir órdenes, de modificarlas o de hacerlas cumplir;
- c) Que el superior tenga la capacidad efectiva de desarrollar y ejecutar operaciones dentro del área donde se cometieron los hechos punibles, conforme al nivel de mando correspondiente, y
- d) Que el superior tenga la capacidad material y directa de tomar las medidas adecuadas para evitar o reprimir la conducta o las conductas punibles de sus subordinados, siempre y cuando haya de su parte conocimiento actual o actualizable de su comisión.

Artículo transitorio 24. Sanciones en la Jurisdicción Especial para la Paz. En el caso de miembros de la Fuerza Pública, las sanciones propias del Sistema tendrán un contenido reparador, así como de restricción de libertades y derechos. La ley reglamentará las modalidades de ejecución de las sanciones propias, así como los mecanismos idóneos de monitoreo, vigilancia y control del cumplimiento de dichas sanciones.

Las sanciones alternativas u ordinarias aplicables a los miembros de la Fuerza Pública que impliquen la privación efectiva de la libertad se cumplirán en todo caso en los establecimientos previstos en el régimen

penitenciario y carcelario establecido para ellos, conforme al principio de tratamiento diferenciado.

Para el caso de las sanciones ordinarias, se podrá obtener redenciones, subrogados penales o beneficios adicionales en la privación de libertad, siempre y cuando el sancionado se comprometa a contribuir con su resocialización a través del trabajo, capacitación o estudio durante el tiempo que permanezca privado de la libertad y a promover actividades orientadas a la no repetición del daño causado una vez puesto en libertad.

Artículo transitorio 25. Exclusión de la acción de repetición y llamamiento en garantía para miembros de la Fuerza Pública. En el caso de miembros de la Fuerza Pública que hayan cometido conductas punibles por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado interno, no procederá la acción de repetición y el llamamiento en garantía establecidos en el artículo 90 de la Constitución Política. En todo caso, deberán contribuir al esclarecimiento de la verdad, a la reparación no monetaria de las víctimas y garantizar la no repetición.

CAPÍTULO VIII

PREVALENCIA DEL ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO ARMADO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA

Artículo transitorio 26. Prevalencia del Acuerdo Final. En caso de que con posterioridad a la aprobación del presente Acto Legislativo, se aprobaran leyes o normas que al otorgar tratamientos diferenciados a agentes del Estado o a otras personas por conductas relacionadas directa o indirectamente con el conflicto armado, fueran combatientes o no combatientes, provocaren que los anteriores sean excluidos de la competencia de la Jurisdicción Especial para la Paz, o tuvieran como resultado la inaplicación de dicha jurisdicción o la inaplicación de las condiciones referidas a las sanciones que se recogen en el Acuerdo final de 24 de noviembre de 2016 respecto de dichas personas, el Tribunal Especial para la Paz ejercerá su jurisdicción preferente en las materias de su competencia conforme al presente Acto Legislativo.

El sistema integral tendrá un enfoque diferencial y de género, que corresponde a las características particulares de la victimización en cada territorio y cada población y en especial a la protección y atención prioritaria de las mujeres y de los niños y niñas víctimas del conflicto armado. La conformación de todos los componentes del Sistema Integral deberá tener en cuenta la participación equitativa entre hombres y mujeres.

Artículo 2°. Agréguese un párrafo 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, se hayan acogido al marco de justicia transicional aplicable en cada caso, entre estos la Jurisdicción Especial para la Paz en los términos de este acto legislativo 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 cuando no estén

efectivamente privados de su libertad, bien sea de manera preventiva o en cumplimiento de la sanción que les haya sido impuesta 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.

La anterior disposición aplicará igualmente a los miembros de la Fuerza Pública que se sometan a la Jurisdicción Especial para la Paz, quienes podrán ser empleados públicos, trabajadores oficiales o contratistas de Estado, cuando no estén efectivamente privados de su libertad, bien sea de manera preventiva o en cumplimiento de la sanción que les haya sido impuesta, sin perjuicio de la prohibición de reincorporación al servicio activo prevista en la Ley 1820 de 2016 para las situaciones en ella señaladas.

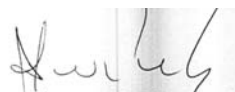
Como aporte a las garantías de no repetición, el Estado colombiano garantizará que los hechos que ocurrieron en el pasado no se repitan, y para ello implementará las medidas referidas en el Acuerdo General de Paz en esta materia. Quienes sean sancionados por graves violaciones de Derechos Humanos o graves infracciones al derecho Internacional Humanitario, no podrán hacer parte de ningún organismo de seguridad, defensa del Estado, Rama Judicial ni órganos de control.

Artículo 3°. Modifíquese el inciso 4° del artículo transitorio 66 de la Constitución Política introducido por el Acto Legislativo número 1 de 2012, de la siguiente manera:

Tanto los criterios de priorización como los de selección son inherentes a los instrumentos de justicia transicional. El Fiscal General de la Nación determinará criterios de priorización para el ejercicio de la acción penal, **salvo en los asuntos que sean de competencia de la Jurisdicción Especial para la Paz.** Sin perjuicio del deber general del Estado de investigar y sancionar las graves violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario, en el marco de la justicia transicional, el Congreso de la República, por iniciativa del Gobierno nacional, podrá mediante ley estatutaria determinar criterios de selección que permitan centrar los esfuerzos en la investigación penal de los máximos responsables de todos los delitos que adquieran la connotación de crímenes de lesa humanidad, genocidio, o crímenes de guerra cometidos de manera sistemática; establecer los casos, requisitos y condiciones en los que procedería la suspensión de la ejecución de la pena; establecer los casos en los que proceda la aplicación de sanciones extrajudiciales, de penas alternativas, o de modalidades especiales de ejecución y cumplimiento de la pena; y autorizar la renuncia condicionada a la persecución judicial penal de todos los casos no seleccionados. La ley estatutaria tendrá en cuenta la gravedad y representatividad de los casos para determinar los criterios de selección.

Artículo 4°. Deróguese el artículo transitorio 67, introducido por el Acto Legislativo número 01 de 2012.

Artículo 5°. Vigencia. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.


HERNÁN PENAGOS GIRALDO
Ponente


PEDRITO TOMÁS PEREIRA CABALLERO
Ponente



SECRETARÍA GENERAL

Bogotá, D. C., febrero 1° de 2017

En Sesión Plenaria Extraordinaria del día 1° de febrero de 2017 (Decreto número 2052 de diciembre 16 de 2016), fue aprobado en segundo debate el texto definitivo con modificaciones del **Proyecto de Acto Legislativo número 002 de 2016 Cámara, acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 003 de 2016 Cámara, 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**. Esto con el fin de que el citado proyecto de ley siga su curso legal y reglamentario y de esta manera dar cumplimiento con lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992.

Lo anterior, según consta en el Acta de Sesión Plenaria Extraordinaria número 198 de febrero 01 de 2017, previo su anuncio en Sesión Plenaria Extraordinaria del día 31 de enero de 2017, correspondiente al Acta número 197 (Decreto número 2052 de diciembre 16 de 2016).



TEXTO DEFINITIVO SESIÓN EXTRAORDINARIA PLENARIA CÁMARA AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 004 DE 2016 CÁMARA, 02 DE 2016 SENADO

por medio de la cual se adiciona un artículo transitorio a la Ley 5ª de 1992.

El Congreso de Colombia

En virtud del procedimiento legislativo especial para la paz,

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese un nuevo artículo a la Parte Final de Disposiciones Transitorias de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

Artículo 7°. La agrupación política de ciudadanos en ejercicio que se constituya con el objeto de promover la creación del futuro partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la vida políti-

ca legal, podrá designar 3 voceros o voceras en cada una de las cámaras en que se divide el Congreso de la República (Senado y Cámara de Representantes) para que participen en el debate de los proyectos de reforma constitucional o legal que sean tramitados mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz de que trata el Acto Legislativo número 01 de 2016. Estos voceros o voceras deberán ser ciudadanos o ciudadanas en ejercicio, y se convocarán a todas las sesiones en que se discutan tales proyectos. Podrán intervenir con las mismas facultades que tienen los Congresistas durante el trámite legislativo, salvo el voto y cumplirán a cabalidad con el reglamento del Congreso. El Gobierno nacional garantizará los recursos necesarios para su funcionamiento y trabajo.

Parágrafo. El Presidente de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de las Víctimas, establecida en la Ley 1448 de 2011, será invitado a todas las sesiones en las que se discutan proyectos relacionados con los derechos de las víctimas y que sean tramitados mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz establecido en el Acto Legislativo número 01 de 2016, para que sea escuchado en el marco de la sesión informal de conformidad con el artículo 231 de la Ley 5ª de 1992.

Artículo 2°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación.



SECRETARÍA GENERAL

Bogotá, D. C., febrero 3 de 2017

En Sesión Plenaria Extraordinaria del día 2 de febrero de 2017 (Decreto número 2052 de diciembre 16 de 2016), fue aprobado en segundo debate el texto definitivo sin modificaciones del **Proyecto de Ley Estatutaria número 004 de 2016 Cámara, 02 de 2016 Senado, por medio de la cual se adiciona un artículo transitorio a la Ley 5ª de 1992**. Esto con el fin de que el citado proyecto de ley siga su curso legal y reglamentario y de esta manera dar cumplimiento con lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992.

Lo anterior, según consta en el Acta de Sesión Plenaria Extraordinaria número 199 de febrero 02 de 2017, previo su anuncio en Sesión Plenaria Extraordinaria del día 1° de febrero de 2017, correspondiente al Acta número 198 (Decreto número 2052 de diciembre 16 de 2016).



CARTA DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 02 DE 2016 CÁMARA, ACUMULADO CON EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 03 DE 2016 CÁMARA

Bogotá, D. C., 23 de enero de 2017

Referencia: DRP/10/17/CB

Honorable Representante a la Cámara:

Reciba un cordial saludo de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-Derechos Humanos).

Conscientes de los desafíos que implica la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, nuestra Oficina saluda los esfuerzos para poner en marcha los mecanismos del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR) por medio de su reglamentación.

En virtud del mandato de asesoría técnica al poder legislativo para promover el cumplimiento con los estándares internacionales en materia de derechos humanos, me dirijo a usted honorable Representante Miguel Ángel Pinto Hernández, para presentarle las observaciones generales en relación con el contenido del Proyecto de Acto Legislativo número 02 de 2016 Cámara, acumulado con el Proyecto del Acto Legislativo número 03 de 2016 Cámara, que se tramita mediante el procedimiento legislativo especial para la paz.

La ONU-Derechos Humanos está en disposición de brindar mayor información y asistencia técnica a su despacho sobre las materias aquí comentadas y los demás proyectos normativos que se desarrollen en el marco del procedimiento legislativo especial para la paz.

Cordialmente,



 Todd Howland
 Representante
 Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

Honorable Representante

MIGUEL ÁNGEL PINTO HERNÁNDEZ

Cámara de Representantes

Edificio Nuevo del Congreso

Carrera 7 N° 8-68

Bogotá, D. C.

Comentarios de la ONU-Derechos Humanos al Proyecto de Acto legislativo

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.

La Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-Derechos Humanos) saluda los esfuerzos para

poner en marcha los mecanismos del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR) por medio de su reglamentación. Los retos de llevar a la práctica lo pactado en el Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera (Acuerdo final) son inmensos. La ONU-Derechos Humanos debe cumplir con el mandato de brindar asesoría técnica oportuna al poder legislativo para promover el cumplimiento con los estándares internacionales en materia de derechos humanos. En este marco, la ONU-Derechos Humanos formula las siguientes observaciones generales en relación con el contenido del Proyecto de Acto Legislativo número 02 de 2016 Cámara, acumulado con el Proyecto del Acto Legislativo número 03 de 2016 Cámara, que se tramita mediante el procedimiento legislativo especial para la paz.

Esta iniciativa de modificación constitucional busca regular materia muy sensible, que acarrea riesgos en relación con el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado colombiano en materia de derechos humanos. La ONU-Derechos Humanos acompaña de manera decidida la adopción y puesta en marcha del SIVJRNR; lo hace bajo el convencimiento de la conveniencia de adoptar medidas idóneas para encarar la negación de las violaciones del pasado y promover un proceso robusto de rendición de cuentas en relación con su comisión y posible encubrimiento. En aras de la brevedad y la urgencia que asume este trámite, estos comentarios se concentran exclusivamente en los aspectos más problemáticos del articulado.

1. El proyecto de acto legislativo debe respetar el contenido y la lógica del derecho internacional público para lograr su adecuada incorporación en el régimen nacional.

El régimen constitucional colombiano acoge el derecho internacional público, tanto en el texto de la Carta Política (artículos 9°, 53, 93, 94 y 214) como en la práctica de sus órganos jurisdiccionales. Los principios internacionales de protección de la persona humana, consagrados en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) y el Derecho Internacional Humanitario (DIH), deben ser utilizados de manera coherente y consistente con el régimen internacional de protección. El proceso de paz y la utilización de herramientas de justicia transicional deben ser aprovechados para consolidar el Estado de derecho y robustecer las garantías de protección a los derechos humanos. En ningún caso, puede justificarse un debilitamiento o una relativización del régimen internacional de protección en aras de la paz. Colombia tiene una gran oportunidad para consolidar el Estado de Derecho y lograr el consecuente cumplimiento de sus obligaciones internacionales. Las disposiciones transitorias que se pretenden adicionar a la Constitución deben sujetarse a parámetros estrictos de control, y no deben ser contrarias ni deben devaluar los principios del Estado de Derecho ni los principios internacionales de protección de los derechos humanos¹. La ONU-Derechos Humanos lla-

¹ Enfatizando esta relación, el Secretario General de la ONU definió que “Las iniciativas relacionadas con la justicia de transición fomentan la rendición de cuentas, refuerzan el respeto por los derechos humanos y son cruciales para generar los fuertes niveles de confianza civil

ma la atención sobre cuatro cuestiones relacionadas con el derecho internacional público contenidas en el proyecto de acto legislativo, que son contrarias a las obligaciones internacionales del Estado o generan un alto riesgo de incumplimiento.

1.1. El Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) aplica tanto en tiempos de paz como en tiempos de conflicto armado; el proyecto de acto legislativo debe reflejar el compromiso del Estado colombiano con el cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

El DIDH es una rama del derecho internacional público que aplica tanto en tiempos de paz como en tiempos de excepción y alteración del orden público (incluyendo un conflicto armado de carácter no internacional). Ciertamente, según condiciones estrictas, los Estados pueden limitar el ejercicio de algunos derechos, pero ni la declaratoria formal de un estado de excepción ni la existencia de un conflicto armado de carácter no internacional tornan nugatoria la protección que brinda el DIDH a los ciudadanos de un Estado. Por esta razón, y acorde con las disposiciones constitucionales señaladas, el proyecto de acto legislativo debe ser revisado para reflejar adecuadamente la vigencia del DIDH en todo momento.

Recomendaciones

- Para asegurar la centralidad del DIDH, debería agregarse un principio rector de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), en el marco del artículo transitorio 5° del proyecto, que establezca: “Todos los órganos de la JEP cumplirán con el deber de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de acuerdo a las obligaciones internacionales del Estado”. De lo contrario, esta reforma podría incurrir en una sustitución de uno de los pilares de la Constitución en relación con el compromiso de respeto a los derechos humanos (artículo 93).

- Asimismo, y de manera concordante con lo expuesto en el siguiente punto, debe ser revisada la redacción del artículo transitorio 21 del proyecto para incluir explícitamente el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

1.2. El Derecho Internacional Humanitario (DIH) aplicable al conflicto armado colombiano debe derivarse de las fuentes autorizadas según el derecho internacional público y limitarse a las normas aplicables a conflictos armados de carácter no internacional. Las reglas operacionales de la Fuerza Pública son doctrina militar, no son derecho.

El DIH es una rama del derecho internacional público que busca brindar protección a las personas en tiempos de conflicto armado. Particularmente, en el marco de conflictos armados de carácter no internacional, el DIH consagra una serie de prohibiciones para proteger a quienes no participan activamente en las hostilidades. El DIH aplicable a conflictos armados de carácter no internacional se encuentra consagrado en el artículo 3°

que son necesarios para impulsar la reforma del Estado de derecho, el desarrollo económico y la gobernanza democrática”. ONU. Consejo de Seguridad, el Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos, informe del Secretario General, S/2011/634, 12 de octubre de 2011, párrafo 17.

común a los Convenios de Ginebra y en el Protocolo II adicional a esos convenios; asimismo, varias normas se derivan del derecho consuetudinario. Cabe enfatizar que las normas aplicables a un conflicto como el colombiano son aquellas aplicables a conflictos armados de carácter no internacional y que las normas aplicables a conflictos armados de carácter internacional no son necesariamente aplicables por analogía.

La determinación del contenido de las normas positivas y consuetudinarias del DIH aplicables a conflictos armados de carácter no internacional es un ejercicio complejo que debe respetar las reglas generales del derecho internacional público y basarse en las fuentes de derecho autorizadas.

Las pautas que hoy en día están incorporadas en las denominadas “reglas operacionales de la Fuerza Pública” son reflejo de la doctrina militar –cambiante en el tiempo– y no son fuente de derecho ni tienen valor jurídico. Elevarlas a rango constitucional, como referente normativo o interpretativo, es un error que distorsiona el régimen internacional de protección. El estándar constitucional de protección que se deriva del DIH no puede ser suplantado por doctrina militar.

Recomendaciones

- Suprimir cualquier mención a “las reglas operacionales de la Fuerza Pública” como referente para la calificación de la conducta (artículo 19).

- Suprimir cualquier mención a “las reglas operacionales de la Fuerza Pública” como fuente de la determinación de la responsabilidad penal de los miembros de la Fuerza Pública (artículo 21 del proyecto).

1.3. Tanto el Derecho Internacional Humanitario como el Derecho Internacional de los Derechos Humanos deben ser fuente de derecho y ser utilizados de manera complementaria por los operadores de la JEP para evaluar todos los casos que involucren a miembros de la Fuerza Pública.

La regla *lex specialis derogat legi generali* es una pauta de interpretación y no una fórmula que anula la vigencia de una rama del derecho internacional sobre otra. El contenido de la regla *lex specialis* y su aplicación han sido clarificados tanto por la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia como por la doctrina de la Comisión de Derecho Internacional². No se trata de una regla que impone el DIH sobre el DIDH en tiempos de conflicto armado. Se trata de una regla que busca resolver un conflicto entre normas cuando estas colisionan, o brindar una pauta de interpretación. Si no existe colisión y el juez (o el operador) puede interpretar las normas de tal manera que exista conformidad o armonía, debe proceder en ese sentido sin acudir a la regla de *lex specialis*. De hecho, la práctica internacional demanda la aplicación concomitante de ambas ramas del derecho internacional con el fin de brindar la más amplia protección a la persona humana. Esta apli-

² Véase UN, International Law Commission, *Conclusions of the Work of the Study Group on the Fragmentation of international Law: Difficulties arising from the Diversification and Expansion of international Law*, “Principle 2 (5), On the maxim *lex specialis derogat legi generali*” (2006), disponible en: http://legal.un.org/file/texts/1_9.shtml. Asimismo, véase, International Court of Justice, Judgment, *Case Concerning Armed Activities on the Territory of the Congo (DRC v. Uganda)*, 19 December 2005, para. 216-219.

cación complementaria es especialmente pertinente en una situación de conflicto armado de carácter no internacional, en la cual el Estado no puede renunciar a sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos en relación con los ciudadanos y demás habitantes del territorio sobre el cual ejerce jurisdicción.

Recomendaciones

- Consecuentemente debe corregirse el artículo transitorio 21 del proyecto, suprimiendo la mención a la noción del DIH como *lex specialis*.

- En todo caso, debe incorporarse, en este mismo artículo, una mención al Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) como una fuente de derecho para determinar la responsabilidad de los miembros de la Fuerza Pública, de conformidad con lo establecido por la Corte.

1.4. La definición de “responsabilidad de mando” y los criterios para determinarla en casos que involucren a miembros de la Fuerza Pública, contenidos en el artículo transitorio 21 del proyecto, no cumplen con los estándares internacionales.

El uso del concepto de responsabilidad del superior debe hacerse bajo estricto acatamiento del derecho internacional. Esta noción ha sido ampliamente desarrollada por la jurisprudencia y la doctrina internacionales. Se trata de una noción con antecedentes remotos; su desarrollo moderno parte de la aplicación de la regla general por los tribunales militares que juzgaron algunos de los crímenes de guerra cometidos durante la Segunda Guerra Mundial. Decisiones judiciales, como las adoptadas en el caso Yamashita³ o en el caso de los altos mandos por el tribunal de Núremberg⁴, son antecedentes que deben ser considerados. Ha sido plasmada como norma positiva en el DIH aplicable a conflictos armados de carácter internacional⁵. La responsabilidad de los superiores por crímenes de guerra cometidos por sus subordinados es considerada como una norma consuetudinaria, también aplicable a crímenes de guerra cometidos en conflictos armados de carácter no internacional. El Tribunal Penal *ad hoc* para la antigua Yugoslavia desarrolló este concepto, en el marco de la aplicación del derecho penal internacional⁶. Finalmente, el Estatuto de la Corte Penal Internacional –ratificado por Colombia en 2002– acogió, como principio general, una definición de la “Responsabilidad de los jefes y otros superiores” en el artículo 28, que ya ha

sido objeto de aplicación en uno de los fallos de la cámara de conocimiento⁷.

Todos estos referentes internacionales deben ser tenidos en cuenta en el momento de establecer cuál es el derecho aplicable en el momento de la consumación de la conducta, junto con el derecho penal nacional. La adopción de una definición contraria al estándar internacional, particularmente si implica la disminución del umbral de responsabilidad, conlleva un incumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos. La definición contenida en el artículo transitorio 21 del proyecto del acto legislativo es problemática porque eleva a rango constitucional una fórmula normativa que es contraria a la establecida en el derecho internacional y a la misma Constitución. Además de tergiversar el estándar internacional, la fórmula devaluada se aplica solo a los comandantes de la Fuerza Pública, quienes, por estar investidos de poder y de funciones públicas, deberían responder según un estándar remozado de responsabilidad, no uno de mayor lenidad. De otra parte, debe advertirse que en virtud de la técnica legislativa esta materia es propia de desarrollo legal, no constitucional.

Recomendaciones

- En consecuencia, esta definición debe eliminarse completamente del proyecto, para ser desarrollada por vía legal.

- Alternativamente, la definición debe ajustarse para que sea acorde con el estándar incorporado en el Estatuto de Roma, artículo 28, incisos a) y b); y ser aplicable a todos aquellos que satisfacen las condiciones de jefe militar o superior (*de jure y de facto*), según el derecho internacional, no sólo a los miembros de la Fuerza Pública.

2. El proyecto de acto legislativo debe adicionarse para brindar garantías concretas para el ejercicio de los derechos de las víctimas de violaciones graves.

La materialización de los derechos de las víctimas en el marco del funcionamiento de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) requiere desarrollo normativo, especialmente en el régimen procesal que vaya a ser aplicado. El artículo transitorio 11 del proyecto, referido a las normas procesales que aplicarán en la JEP, contempla la participación de las víctimas, pero la condiciona a “los parámetros definidos en el Acuerdo Final”. Los derechos de las víctimas y su derecho de participación (en concreto) deben garantizarse de acuerdo a los parámetros constitucionales e internacionales.

Recomendación

- Adecuar la redacción del proyecto para garantizar que el régimen procesal proporcione a las víctimas herramientas y oportunidades procesales precisas para hacer valer sus derechos, mediante un recurso judicial efectivo en el marco del funcionamiento de la JEP.

Asimismo, es motivo de preocupación la propuesta de modificación constitucional, mediante el artículo transitorio 23 del proyecto, que extingue la acción de

³ Us Military Commission in Manila, *Trial of Tomouyuki Yamashita*. Case número 21, 8-oct-7 Dec 1945; e *In re Application of Yamashita*, Supreme Court Judgment, 4 feb. 1946.

⁴ High Command Trial (of Case número 12), The United States of America vs. Wilhelm von Leeb et al., *US Military Tribunal Nuremberg. Judgment of 27 October 1948*.

⁵ Protocolo I adicional a los convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, 1977, en años 86 y 87.

⁶ Ver ICTY, Prosecutor v. Hadzinnasanovic, Appeals, 22 April 2008; ICTY, Prosecutor v. Struger, Appeals, 17 July 2008; y Prosecutor v. Radovan Karadzic, 24 March 2016. A manera de ejemplo, este último, disponible en: http://www.ley.org/x/caser/karadzic/..en/160924_judgement.pdf.

⁷ International Criminal Court, Trial Chamber, The Prosecutor v. Jean-Pierre Bemba Gombo, ICC-01/05/01/08-3343, 21 March 2016. La decisión y todos sus documentos se encuentran disponible en: <https://www.icc.cpi.int/Pages/record.aspx?docNo=ICC-01/05-01/08-3343>.

repetición y el llamamiento en garantía a los agentes del Estado, consagrado en la Constitución de 1991, en detrimento de los derechos de las víctimas y la condición de garante especial de los agentes del Estado. Este recurso hace parte del régimen de responsabilidad del Estado por daños antijurídicos que le sean imputables y el ejercicio de responsabilidad de sus agentes llamados a responder patrimonialmente por conductas dolosas, según los términos del artículo 90 de la Constitución Política. Cualquier cambio a este régimen debe contar con una clara justificación que responda al estándar constitucional y proteja los derechos de las víctimas.

Recomendación

- Se sugiere la supresión de este artículo transitorio incluido en el proyecto, puesto que deroga la norma constitucional contenida en el artículo 90 de la Carta Política.

3. El proyecto de acto legislativo no regula adecuadamente la depuración del servicio público de personas responsables de graves violaciones a los derechos humanos y, por lo tanto, se queda corto en materia de garantías de no repetición.

Las obligaciones internacionales del Estado exigen que las personas responsables de violaciones graves de derechos humanos sean separadas de sus cargos y que no se vincule a la Administración Pública a personas comprometidas con graves violaciones a los derechos humanos. La separación o depuración administrativa no equivale a una sanción judicial, se trata de una medida administrativa que busca la consolidación o el reforzamiento de un Estado de Derecho, garante de los derechos humanos. Este tipo de medida es consecuente con lo pactado por las partes en el Acuerdo Final (3.4), particularmente, en relación con los instrumentos de verificación y control institucional (reflejados en el punto 3.4.11.1 del Acuerdo Final). El requisito de no estar comprometido en la perpetración de una grave violación de derechos humanos es un criterio básico para determinar la probidad, idoneidad y compromiso con la aplicación de la ley de cualquier servidor público. La consecuente depuración de personal comprometido en violaciones graves es una medida preventiva, necesaria para garantizar la no repetición y para proteger los valores democráticos y de transparencia del poder público.

Recomendaciones

- Revisar la redacción del artículo 2° del proyecto, que busca adicionar el artículo 122 de la Constitución Política, para evitar que personas comprometidas en violaciones graves desempeñen cualquier cargo público o lleven a cabo un servicio como la seguridad privada.

- Asimismo, la reforma debe incluir un mecanismo concreto de depuración de las instituciones y del servicio público para hacer efectiva la revisión de antecedentes y asegurar la no vinculación y la separación de las personas involucradas en violaciones graves.

4. La naturaleza especial, y la autonomía administrativa, presupuestal y técnica que se predicen de la UBPD y la CV, deben ser incorporadas en las normas que regulan la JEP.

El proyecto de acto legislativo reconoce que la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desapare-

cidas en el contexto y en razón del conflicto (UBPD) y la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CV) son entes autónomos “del orden nacional con personería jurídica, con autonomía administrativa, presupuestal y técnica, sujeta a un régimen legal propio” (artículos transitorios 2° y 3° del proyecto). Dicha disposición no fue incorporada en relación con la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) (artículo transitorio 5°) y es necesaria para su correcto funcionamiento futuro. No podrá la JEP operar como un mecanismo del SIVJNR sin contar esas condiciones.

Recomendación

- Adicionar al artículo transitorio 5° del proyecto la misma cláusula que califica a la UBPD y a la CV, de manera que quede claro que la JEP es un ente del orden nacional, que administra justicia, y que cuenta con personería jurídica, con autonomía administrativa, presupuestal y técnica, y está sujeta.

La ONU-Derechos Humanos está en disposición de brindar mayor información y asistencia técnica sobre las materias aquí comentadas y los demás proyectos normativos que se desarrollen en el marco del procedimiento legislativo especial para la paz.

*ONU-Derechos Humanos
Bogotá, 23 de enero de 2017*

CONTENIDO

Gaceta número 37 - Jueves, 2 de febrero de 2017	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO	
Págs.	
Proyecto de Acto legislativo número 005 de 2017 Cámara, por medio del cual se regula parcialmente el componente de reincorporación política del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.....	1
PONENCIAS	
Informe de ponencia primer debate al Proyecto de ley número 191 de 2016 Cámara, por la cual se fijan las tarifas de los servicios públicos domiciliarios de los establecimientos oficiales de educación inicial, básica y media en el país y se dictan otras disposiciones.....	5
TEXTOS DE PLENARIA	
Texto definitivo sesión extraordinaria plenaria Cámara al Proyecto de Acto legislativo número 002 de 2016 Cámara, acumulado con el Proyecto de Acto legislativo número 003 de 2016 Cámara, 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.....	10
Texto definitivo sesión extraordinaria plenaria Cámara al Proyecto de ley estatutaria número 004 de 2016 Cámara, 02 de 2016 Senado, por medio de la cual se adiciona un artículo transitorio a la Ley 5ª de 1992.....	18
CARTAS DE COMENTARIOS	
Carta de comentarios del alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos al Proyecto de Acto legislativo número 02 de 2016 Cámara, acumulado con el Proyecto de acto legislativo número 03 de 2016 Cámara.....	19